UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

# LA QUESTION DES ILES D'ALAND

(ESQUISSE D'UNE THÉORIE
DU DROIT DES PEUPLES
A DISPOSER D'EUX-MÊMES)

## THÈSE POUR LE DOCTORAT

**(Sciences politiques)**

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON

**Le 16 Juin 1923, à 14 heures**

PAR

**Raymond BOURSOT**

AVOCAT STAGIAIRE A LA COUR D'APPEL

PRÉSIDENT : M. SCELLE, professeur à la Faculté de Droit
SUFFRAGANTS : MM. DESLANDRES, Doyen de la Faculé de Droit
GUILLOIS, professeur.

DIJON
IMPRIMERIE BERNIGAUD & PRIVAT
15, Rue Bossuet

1923

Thèse
Dijon
1923.

# LA QUESTION

DES

# ILES D'ALAND

UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

# LA QUESTION DES ILES D'ALAND

(ESQUISSE D'UNE THÉORIE
DU DROIT DES PEUPLES
A DISPOSER D'EUX-MÊMES)

## THÈSE POUR LE DOCTORAT

**(Sciences politiques)**

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON

**Le 16 Juin 1923, à 14 heures**

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

PAR

**Raymond BOURSOT**

AVOCAT STAGIAIRE A LA COUR D'APPEL

PRÉSIDENT : M. SCELLE, professeur à la Faculté de Droit
SUFFRAGANTS : MM. DESLANDRES, Doyen de la Faculé de Droit
GUILLOIS, professeur.

DIJON
IMPRIMERIE BERNIGAUD & PRIVAT
15, Rue Bossuet

1923

* 259

# PRÉFACE

Il nous semble bon, au seuil de cet ouvrage, d'expliquer la raison d'un travail sur une question aussi lointaine, semble-t-il pour nous autres Français, que la question d'Aland.

« Je vous assure franchement, disait il y a environ un demi-siècle l'empereur Napoléon III, qu'il y a deux ans on m'aurait demandé où étaient les îles d'Aland que je me serais trouvé fort embarrassé d'y répondre ».

Beaucoup de Français, à l'heure actuelle, pourraient sans doute faire le même aveu.

Napoléon III, toutefois, ajoutait — et c'était en 1856 — « Maintenant, c'est tout autre chose, la Russie n'y porterait pas deux régiments sans mettre l'Europe entière en émoi ».

Nous ne pensons point qu'aujourd'hui nos compatriotes s'en fussent tant émus. Et pourtant ! Le petit archipel d'Aland, perdu dans les mers du Nord, a été, dans l'histoire un des grands perturbateurs de la paix du monde. Dans une époque comme la nôtre, où l'on se pique de démocratie et où on appelle les peuples à discuter des questions diplomatiques, on ne peut que regretter qu'une curiosité plus éveillée n'attire pas davantage vers l'étude de l'histoire où

cependant il y a tant à apprendre. Notre pays ne devrait-il pas d'ailleurs connaître tout particulièrement cette question d'Aland, puisqu'il fut mêlé directement à ses vicissitudes, et que même le sang de nos soldats a coulé sur ce sol lointain ?

A ce premier point de vue historique, diplomatique, il eut été intéressant de faire connaître l'archipel d'Aland.

Mais ce n'est pas tout. Si l'on se place maintenant au point de vue des études de droit international public, la question d'Aland fournit un terrain d'application d'une théorie aujourd'hui universellement connue — de nom du moins — la théorie du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Pour être une théorie sur laquelle des flots d'encre et des paroles ont été déversées avec une touchante prodigalité, ce n'en est pas moins une question peu approfondie, encore à l'état d'élaboration en somme fort peu connue. Un exemple concret, que l'on a sous les yeux, et sur lequel de nombreuses enquêtes ont été faites, ne pouvait-il pas, par l'application de cette méthode, qui consiste à essayer de dégager de l'expérience les règles scientifiques, par l'induction en un mot, jeter sur cette théorie du droit des peuples quelques lueurs et aider, dans une mesure si faible fut-elle, à la préciser ? C'est qu'il y a beaucoup à construire dans ce domaine du droit des peuples et que bien peu a été fait jusqu'à présent dans cette voie. Si l'on ouvre, en effet, les ouvrages de nos grands internationalistes, on voit qu'ils ne lui consacrent que quelques lignes, juste assez, en général, pour être en

mesure de prononcer contre lui une condamnation sommaire.

Mais, depuis ces dernières années, quelques membres des nouvelles écoles d'internationalistes se sont appliqués à son étude. et, à ce propos, nous saisissons l'occasion qui nous est offerte ici de signaler combien nous avons puisé, pour les éléments de cette thèse, dans les cours faits à la Faculté de droit de l'Université de Dijon par M. le Professeur Scelle, ainsi que dans ses écrits.

Au point de vue des études de droit international la question d'Aland était ainsi intéressante à étudier.

Enfin ce fut la Société des Nations qui a été appelée à résoudre le conflit délicat et tumultueux, qu'avait soulevé de nos jours la question d'Aland. N'était-il pas curieux de se rendre compte, si elle était capable ou non de résoudre les conflits internationaux, et de remettre le calme et la paix dans l'atmosphère dangereuse où se meuvent les nations ?

La Société des Nations est un de ces organismes nouveaux qui fut des plus discuté : considérée par les uns comme une panacée universelle, elle est raillée, quelquefois fort spirituellement, le plus souvent d'une façon ridicule par beaucoup d'autres. A ce propos l'on constate avec regret que l'opinion que l'on se forme sur elle dépend souvent des opinions politiques que professent ses laudateurs et ses détracteurs, indépendamment de toute connaissance de son activité et de ses possibilités.

En un mot, les jugements portés sur elle sont des plus sommaires ; en réalité même, ils ne sauraient

prétendre au nom de jugements, mais plutôt à celui de « préjugés ».

En faisant connaître par un exposé objectif, la façon dont la Société des Nations est appelée à traiter et comment elle résoud les graves questions qui lui sont soumises, nous espérons prêter à chacun le moyen de s'éclairer, et, partant de pouvoir se former vraiment en la matière une opinion qui ait des chances de correspondre, nous ne dirons pas à la Réalité qui nous échappe, hélas, mais à des réalités.

Il nous reste maintenant à indiquer comment nous avons conçu ce travail.

Après avoir esquissé les quelques notions géographiques indispensables pour être en mesure de suivre et de comprendre la question d'Aland, nous en étudierons dans une première partie, d'une façon purement objective, le développement historique depuis les origines jusqu'à la dernière crise qui aboutit à l'établissement de l'état de choses actuel.

Une seconde partie sera consacrée à l'examen du principe juridique qui se trouvait à la base de la question d'Aland actuelle : le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et nous essayerons d'édifier la théorie de ce droit nouveau.

En possession des principes que le raisonnement nous aura permis de découvrir, nous les appliquerons aux faits pour savoir de quelle façon la question d'Aland devait être tranchée ; de là cette étude théorique du problème alandais qui formera notre troisième partie.

Enfin, dans une dernière partie, nous comparerons cette solution idéale à celle qui a été préconisée par le conseil de la Société des Nations. Cela nous permettra de critiquer les erreurs commises, tant dans le choix des principes sur lesquels la Société des Nations s'est appuyée, que dans ses appréciation des circonstances de fait.

# AVANT-PROPOS

## SITUATION GÉOGRAPHIQUE DE L'ARCHIPEL D'ALAND

Si l'on jette les yeux sur la carte on voit que les îles d'Aland sont situées entre la côte suédoise et la côte finlandaise, exactement entre les 59° 45' et 60° 40' latitude nord et le 20° 30' et 19° 30' de longitude est, au seuil du golfe de Bothnie dont elles barrent l'entrée. On sait que le golfe de Bothnie avec le golfe de Finlande ferment à l'Est et au Nord la mer Baltique.

Ces îles forment un véritable archipel de 70 kilomètres de longueur et dont sa plus grande largeur de Signisldskaer à Jurno est de 110 kilomètres.

L'archipel se compose d'une grande île Fasta Aland qui a 28 kilomètres de long sur 30 de large et d'une multitude de petites îles, îlots et de rochers ; 80 îles, dit-on, sont habitées sur près de 300 dont le groupe se compose.

Ces îles sont situées, avons-nous dit, entre les côtes de Finlande et de Suède : or la structure géographique de chacun des deux espaces de mer qu'elles laissent du coté suédois et du côté finlandais est totalement opposée.

Entre la côte suédoise et les îles — ou plus exactement la principale d'entre elles Fasta Aland, — s'ouvre un passage de 40 kilomètres de largeur et d'une profondeur maxima de 400 mètres (profondeur moyenne : 100 mètres). Ce passage est absolument libre de tout ilôt et la navigation y est aisée ; c'est la voie suivie par la navigation, la « passe », pour se rendre de la mer Baltique dans le golfe de Bothnie. On l'appelle la mer d'Aland.

Entre la côte finlandaise et les îles d'Aland, le passage est au contraire encombré d'îles, d'îlots très rapprochés ; la profondeur atteint au maximum 50 mètres, et est de 20 mètres en moyenne. L'agglomération d'îles se poursuit jusqu'à la côte finlandaise, qui, très déchiquetée, est éloignée de l'archipel proprement dit d'environ 80 kilomètres. La grande navigation est donc difficile de ce côté et le passage, en tant que voie d'accès vers le golfe de Bothnie est peu fréquenté et il ne peut vraisemblablement l'être que par des bateaux développant un faible tirant d'eau. C'est, par contre, une région très propice au cabotage avec les ports finlandais.

Une autre conséquence de cette disposition géographique toute différente est que pendant l'hiver, très rude en ces pays, et qui dure sept mois de l'année, et grâce à la faible profondeur, les îles restent en contact par la glace avec les côtes de Finlande, tandis que par contre entre la Suède et la Grande île, la mer ne gèle qu'exceptionnellement : neuf fois dans le siècle dernier.

## II. GÉOGRAPHIE ÉCONOMIQUE

Les îles d'Aland sont habitées par une population totale d'environ 21.300 âmes, répartie entre 15 paroisses sur un territoire de 1.350 kilomètres carrés : la plus grande île compte 16.000 habitants, répartis entre 9 paroisses, dont la ville la plus importante Marienhamn peuplée de 1.600 âmes « on ne trouve dans les îles aucune ville, seulement des villages, des hameaux, des habitations isolées ». (L. le Duc — *Le Renne*, p. 230).

Un voyageur nous dépeint la physionomie du pays : « des sapins, des pins et des bouleaux croissent sur les flancs des montagnes dont le sommet est généralement sans végétation ; ce n'est que dans les vallées qu'on trouve des pâturages, quelques champs de seigle et des hameaux ». (Général Niel).

Le pays, d'ailleurs n'est point pauvre ; les voyageurs nous représentent les Alandais comme « en général aisés sinon riches et leurs maisons construites à la mode de Suède valent mieux que les pirité finnoises » (L. le Duc).

Dans la grande île « on voit de belles routes, des fermes importantes et bien tenues, des écoles très modernes, le tout séduisant les yeux par une propreté méticuleuse, qui est une des caractéristiques de la civilisation suédoise ». C'est un Suédois qui parle.

Suédois, les Alandais le sont de race et depuis longtemps : les savants scandinaves nous apprennent « que les crânes trouvés dans les sépultures de l'âge de

pierre prouvent que ces anciens habitants des îles d'Aland appartenaient au type indo-européen, foncièrement différent du type finnois, lequel appartient à la famille mogole ou tartare ».

Même si on laisse de côté les considérations préhistoriques, il apparaît avec évidence que les Alandais d'aujourd'hui sont de race suédoise, comme la population de la côte finlandaise sur une large bande qui, prenant son point de départ peu après Abo, s'étend jusqu'à Kotka en passant par Helsingfors.

La langue des Alandais est le Suédois : les statistiques nous disent même que sur le total de 21.356 habitants, 20.458 parlent le Suédois, 895 seulement le Finnois.

Les Alandais vivent sous un climat plutôt rude ; l'hiver est long et rigoureux, durant généralement du milieu d'octobre à la fin de mai. Par contre les étés sont très doux, ce qui, combiné avec un sol relativement fertile, permet à une grande partie de la population de s'adonner à l'agriculture.

Insulaires, ils se livrent naturellement beaucoup à la pêche, principalement à celle du hareng, qui abonde dans ces parages et aussi à la navigation : « L'été pêchant, navigant, l'hiver radoubant leurs bateaux et réparant leurs filets, telle est la vie des Alandais ». (Léouzon le duc. *Le Renne*).

La navigation est une grande ressource pour les Alandais. Ils ont la réputation d'être de hardis marins. Leur flotte marchande est relativement importante, puisqu'avant la guerre elle ne comptait, dit-on, pas moins de 230 navires dont 53 trois mâts.

Cette flotte ne sert d'ailleurs point, comme on pourrait être tenté de le penser, au trafic côtier, entre les ports de la Baltique, ni même au trafic entre ces ports et ceux des mers avoisinantes, mais à la navigation au long cours et au trafic d'outre-mer.

Cette navigation dans les mers lointaines est très fructueuse et c'est là ce qui explique que la situation économique et la manière de vivre (ce que les Anglais appellent le standard of life) dans ces îles soient meilleures que sur le continent finlandais.

Pour les esprits soucieux de précisions et aimant à consulter les statistiques, nous indiquerons que : 44 pour cent des Alandais vivent de l'agriculture ; 11 pour cent de la pêche et de la chasse des oiseaux de mer ; 12 pour cent de la marine marchande et 10 pour cent des arts manuels.

L'archipel d'Aland est absolument exempt de richesses naturelles du sol ou du sous-sol : partant aucune industrie ne s'y est développée. Le commerce par contre est relativement florissant, ce qui est assez naturel chez un peuple de marins.

Les Alandais pratiquent notamment le commerce du bois, toutes les régions avoisinant le golfe de Bothnie étant couvertes de forêts et le commerce des poissons salés.

Leurs relations commerciales se développent également avec la Suède et avec la Finlande. En Suède ils exportent principalement le stroming, sorte de hareng salé, et des cargaisons de bois.

En Finlande les sardines et les beurres : ces derniers sont d'ailleurs réexpédiés ensuite jusqu'en Angleterre.

Cet examen rapide de l'économie de l'archipel d'Aland va nous permettre d'en apprécier maintenant la valeur économique. Quels éléments viennent en résumé le caractériser ? Une faible population, l'absence complète de richesses naturelles du sol ou du sous-sol, un commerce actif mais d'une valeur peu élevée, pas d'industrie, seule une mention doit être faite pour une flotte relativement élevée en égard au nombre des habitants. On doit conclure que c'est là un petit archipel, actif, laborieux mais de peu de valeur au point de vue économique.

Qu'est-ce qui a donc donné aux îles d'Aland une importance si considérable ? C'est leur situation au point de vue stratégique. Un examen rapide va suffire à nous en convaincre.

En premier lieu, placés au seuil du golfe de Bothnie, elles en commandent l'entrée ; l'Etat qui les possède pourrait donc le fermer entièrement à la navigation, ce sont les clefs de ce golfe.

En second lieu, se trouvant entre et à une distance très rapprochée des côtes suédoises et finlandaises, et ce qui est plus, des capitales de ces deux pays, de Stockholm en particulier, elles acquièrent pour les états riverains une importance considérable. Vis-à-vis de la Suède, le petit bras de mer qui les sépare des côtes suédoises, leur distance de 75 kilomètres environ de Stockholm, en font entre des mains étrangères un point d'appui unique pour lancer une armée sur la capitale. Selon la parole du ministre suédois, M. Branting « Aland fortifiée par l'étranger,

c'est un pistolet chargé braqué sur le cœur de la Suède ». (1)

Si l'on veut une comparaison se rapportant à une situation qui, nous ayant touché personnellement, nous fera sans doute mieux saisir tout l'intérêt que les Suédois portent aux îles d'Aland, on peut comparer la situation de leur capitale vis-à-vis d'elles à celle de Nancy placée avant la guerre sous la menace des canons de Metz : qu'aurait-ce été pour nous si Nancy eut été notre capitale ?

Vis-à-vis de l'autre voisin, la Finlande, la situation des îles n'est pas moins redoutable. L'hiver, une dalle continue de glace les soude à la côte finlandaise. Quelle admirable tête de pont pour la puissance étrangère possédant Aland. Elle peut débarquer aisément des troupes dans la partie la plus peuplée et la plus riche de la Finlande, à proximité même de sa capitale Helsingfors qui n'est guère distante que de 200 kilomètres.

C'est à cette situation stratégique de premier plan que l'archipel d'Aland doit d'avoir joué dans l'histoire un rôle si important malgré sa petitesse et sa valeur minime au point de vue économique. L'étude de l'histoire depuis les temps les plus anciens jusqu'à nos jours va nous en fournir la plus éclatante démonstration.

(1) Cette expression est une paraphrase d'une métaphore que l'Empereur Napoléon Ier avait employée pour Anvers qu'il comparait à un pistolet braqué contre l'Angleterre.

PREMIÈRE PARTIE

# Exposé Historique

DE LA

# Question d'Aland

CHAPITRE PREMIER

# Aland Suédoise et la Conquête Russe

SOMMAIRE

*L'archipel d'Aland, originairement possession suédoise, devient sitôt après la conquête de la Finlande par la Russie un objet de convoitise pour cette dernière puissance, en raison de sa situation stratégique. Après de nombreuses et longues guerres contre la Suède, la Russie victorieuse se fit céder l'archipel par le traité de Friedrieckshamn.*

Aussi loin que l'on peut remonter dans le passé, on voit les îles d'Aland habitées par une population suédoise ; les tumuli des temps païens y sont d'un type identique à ceux de la péninsule scandinave. Les Suédois les ont habitées longtemps avant la conquête de la Finlande et c'est par les îles d'Aland qu'ils ont apporté la civilisation chrétienne aux Finnois en rejetant vers les extrémités septentrionnales les derniers Lapons.

La conversion au christianisme des Alandais fut antérieure aux incursions des Suédois en Finlande :

ils prirent pour patron Saint-Olaw, roi de Norvège, qui mourut en 1.030.

C'est seulement au cours du XII^e siècle que les Suédois commencèrent à faire des conquêtes dans le pays connu sous le nom de Finlande : en 1.157 le roi Erik-le-Saint fit le premier une descente en Finlande, soumit les habitants du littoral et leur apporta le christianisme ; peu après fut bâti Abo en Finlande qui devint le siège du premier évêché.

Après de nombreux combats, tout le pays qui sera plus tard la Finlande fut progressivement conquis par les Suédois. Le traité d'Ockhovetz assura leur domination.

L'archipel devait rester terre suédoise jusqu'à la conquête russe en 1809. Il fut administré, soit directement par la couronne de Suède, soit le plus souvent par l'intermédiaire du gouvernement d'Abo-en-Finlande.

Il faut attendre le début du XVII^e siècle pour que l'importance stratégique des îles apparaisse. Jusque-là la Baltique était un lac suédois : l'archipel servait alors de lien géographique entre les contrées situées de part et d'autre du golfe de Bothnie. C'était une étape de passage pour les troupes suédoises qui partaient combattre en Russie.

Il faut noter, par contre, qu'en 1597, au cours de guerres civiles, une armée venant de Finlande les traversa pour aller attaquer la péninsule.

En outre, les frontières étant loin des Aland, les armées étrangères ne les visaient point.

Mais dès qu'une puissance étrangère étendit son

influence de l'autre côté du golfe de Bothnie, l'archipel d'Aland prit une grande importance stratégique. Ce fait devait se produire quand la Russie eut acquis, grâce à l'impulsion énergique de Pierre le Grand, une puissance militaire redoutable.

L'archipel d'Aland dès lors va devenir un terrain important d'opérations militaires, étant pour les nombreuses expéditions des tsars un but stratégique de premier plan.

C'était pour eux, si l'on peut faire cette comparaison, le pilier central d'un pont jeté entre la Finlande et la Suède, pont dont l'aboutissant était Stockholm, la capitale suédoise.

La Russie, complètement écartée, du fait de la Suède, de la Baltique par les traités de Stolbova (1617) puis d'Oliva (1660) étouffait : Pierre le Grand ne put supporter cette situation ; il voulut reprendre les côtes « percer une fenêtre sur l'Occident ». En outre après la fondation de Pétrograd (1703), il lui semblait utile de reculer les frontières loin de sa capitale.

Ses tentatives qui débutèrent en 1700 furent d'abord malheureuses. Mais en 1709, le roi de Suède Charles XII subit une écrasante défaite et, depuis cette date, qui marque le déclin de la puissance suédoise, la Russie ne cessa de s'avancer vers la Baltique.

En 1713, la Finlande était presqu'entièrement conquise.

Dès la fin de mai 1714, le tsar prépara une incursion contre les îles d'Aland. Après avoir battu la flotte suédoise le 27 juin à Hanghoudde, il s'en empara

« Stockholm était menacé » (Rambaud, *Histoire de Russie*). Dès lors, l'archipel devint pour la flotte russe une station navale ; jusqu'en 1717, elle s'en fait un point d'appui d'où elle partit sans cesse pour harceler les côtes suédoises. Les négociations de paix qui s'ouvrirent entre le tsar Pierre Ier et Charles XII eurent l'archipel pour siège. Ces négociations, qui durèrent de janvier 1718 à septembre 1719, ne devaient pas aboutir. Par suite de la mort de Charles XII, une réaction nobiliaire éclata en Suède, et le pouvoir fut virtuellement exercé par la Diète qui reprit la guerre contre la Russie.

A la fin de 1719, les armées de Pierre le Grand s'appuyant sur Aland débarquèrent en Suède et s'approchèrent en dévastant le pays jusqu'à 7 milles de Stockholm.

En 1721, la Diète se décida à traiter.

La paix de Nystadt mit fin à cette longue guerre ; Pierre Ier se voyait reconnaître la possession de l'Ingrie, de la Livonie, d'une partie de la Carelie suédoise et des îles du golfe de Riga.

Peu après, en 1742, la Suède reprit les hostilités contre la Russie. Au mois de Septembre 1742, les Russes se rendirent de nouveau maîtres de l'archipel. Ils en furent chassés dès le printemps de 1743, mais la défaite des Suédois à Korto leur permit de réoccuper les îles. Ils y demeurèrent jusqu'à la paix d'Abo par laquelle l'impératrice Élisabeth de Russie gagna Savolax, les forteresses de Nystadt, de Friedrickshamn et la Finlande méridionale.

Dans la guerre suivante, qui dura de 1787 à 1790,

et qui fut marquée alternativement par des succès Suédois et Russes, les îles ne jouèrent presqu'aucun rôle : en 1788, elles furent à peine touchées par la guerre. La paix fut signée à Venela, sur la base du *statu quo ante bellum*.

En 1807, lors des entrevues de Tilsitt, Napoléon désirant avoir les mains libres en Espagne promit la Finlande au tasr Nicolas 1er et confirma cette promesse à l'entrevue d'Erfurt. Le tsar ne résista pas à cet attrait et en, février 1808, il commenca la campagne contre la Suède. Sans déclaration de guerre l'armée russe entra en Finlande ; le 12 avril, elle occupa les îles d'Aland et s'y établit. Mais les Russes avaient compté sur la fonte des glaces reliant l'archipel au continent finlandais et qui allait les couper de leures arrières. Les premiers jours de mai, ils voulurent contraindre la population sous menace de peines violentes, à de grosses prestations : l'insurrection leur répondit.

« Le 6 mai, trois petits bâtiments de guerre suédois, sous le commandement du lieutenant, Kapfelmann paraissent à la pointe méridionale de l'île principale. On distribue des proclamations et les fonctionnaires et le pasteur appellent la population aux armes ». (Schybergson, p. 493 § 4).

Accourus sous les armes à leur appel, les paysans firent prisonniers les postes russes.

Le 10 mai, les paysans avaient chassé les dernières troupes du tsar. Cette héroïque attitude des Alandais préserva la côte suédoise d'une aggression imminente.

Non découragé par ces échecs locaux, le tsar Alexan

dre prépara en 1809 une invasion de la Suède. Trois armées furent formées sous le commandement du général Bogdan Knarring. La première commandée par Bagration avait pour objectif Stockholm par les îles d'Aland ; la deuxième devait atteindre la Suède par Uméa ; la troisième dont le point de concentration était à Uleabor devait marcher sur Tornea.

Revenons à la première armée : l'archipel était sous le commandement du général Dobelm, qui s'était efforcé de le fortifier ; cependant l'armée russe qui quitta la côte finlandaise le 10 mars, devait s'en emparer sans combat. Un coup d'État à Stockholm remplaça le roi Gustave IV par Charles XIII qui était partisan d'une paix immédiate. Le général Dobelm reçut l'ordre de se retirer vers Grieslhamn. Il fut suivi de près par l'avant-garde russe.

Un contingent important franchit sur la glace le golfe de Bothnie mais il ne fit qu'une rapide pointe en Suède : la leçon de la dernière campagne avait porté ses fruits et les troupes se replièrent sur les îles devant la menace de la fonte des glaces. Le 21 mars 1809, l'armistice était signé à Aland suspendant les opérations de guerre. Le 14 août 1809, les pourparlers de paix s'ouvraient à Friedrieckhamn.

Les plénipotentiaires suédois, le Feld-maréchal comte Stedingk et le général baron de Skjeldebrand avaient reçu de leur gouvernement les instructions suivantes : céder une partie de la Finlande, mais essayer de conserver la province finlandaise d'Ostro-Bothnie, si c'était impossible, n'accepter que la rivière Kémi comme frontière en tous cas ne pas

céder Aland. Dans ce but, ils firent valoir à la conférence que ces îles en mains ennemies obligeaient la Suède à conserver toujours son armée sur le pied de guerre, par suite de la proximité de Stockholm. Enfin et surtout, disaient-ils, les « Aland » avaient toujours été terre suédoise et par suite la cession de la Finlande n'entraînait pas leur remise à la Russie.

Les plénipotentiaires russes, dont le chef était Romantzoff, réclamèrent énergiquement Aland, disant que l'archipel leur était indispensable et que par ailleurs il ne s'agissait pas d'établir les limites de la Finlande, mais de la frontière suédo-russe.

Devant le refus des plénipotentiaires suédois, les négociations durent être interrompues. Dans ses nouvelles instructions le gouvernement suédois (31 août) voulut bien consentir à la cession d'Aland, mais sous condition que la Russie prendrait l'engagement de ne pas le fortifier. Le 5 septembre, les négociations furent reprises : la Russie ne voulait pas transiger. « Garder la Finlande sans les îles d'Aland, déclara Romantzoff, ce serait la même chose que de prendre la malle et de rejeter les clés ». La Suède dut se résigner à céder l'archipel sans conditions. La paix pu alors être signée par le traité de Fredrikshamn le 17 septembre 1809. La cession des îles fut stipulée aux articles 4 et 5.

« Article iv. — Sa majesté le roi de Suède, tant pour elle que pour ses successeurs au trône, renonce irrévocablement et à perpétuité en faveur de sa Majesté l'empereur de toutes les Russies à tous ses droits et titres sur les gouvernements ci-après qui ont été con-

quis par les armes de S. M. I. dans la présente guerre contre la Couronne de Suède, à savoir : des gouvernements d'Abo et Bjorneborg avec les îles d'Aland.

« Article v. — La mer d'Aland, le golfe de Bothnie et les rivières de Tornea et de Munio formeront dorénavant la frontière entre l'empire de Russie et le royaume de Suède. A distance égale des côtes les îles les plus rapprochées de la terre ferme d'Aland et de la Finlande appartiendront à la Russie, et à la Suède, celles qui avoisinent ses côtes ».

Après coup, le gouvernement suédois tenta d'obtenir l'appui de l'empereur pour se faire rétrocéder Aland. Le 12 octobre le ministre de Suède à Paris fut chargé de communiquer au duc de Cadore, ministre des affaires étrangères, les conditions de paix de Friedriskhamn. Il remit en même temps un mémoire où la Suède exposait les motifs de sa revendication. « Ces deux pays y était-il dit (Aland et une partie de la Laponie suédoise) n'ont jamais fait partie de la Finlande et ne sont pas par cette raison probablement dans le cas d'avoir été abandonnés à Erfurt ».

Le ministre répondit : « les Russes vous ont manqué de parole pour vous arracher l'île d'Aland. C'est en faveur de cette acquisition qu'ils ont enfreint des engagements positifs avec nous » et il ajouta qu'on le leur avait fait sentir.

Deux ans plus tard, Napoléon communiquait les mêmes instructions à son ambassadeur à Stockholm : il essayait de se ménager la sympathie du gouvernement suédois avant de se lancer dans sa campagne contre le tsar.

Cependant les nouvelles frontières suédo-russes furent de nouveau consacrées et plus minutieusement précisées dans un acte de démarcation de frontière conclu à Tornéa le 8 novembre 1810 ; la question d'Aland n'y fut point soulevée.

Si la Suède se consola assez rapidement de la perte de la Finlande, il n'en fut pas de même de la cession de l'archipel : sentir la Russie si près de sa capitale, « Stockholm, aux portes du royaume » comme l'écrivait Napoléon à son allié le tsar, ne cessait de causer à tous les Suédois une crainte patriotique fort légitime.

A Stockholm, on voulut profiter en 1812 des conférences qui eurent lieu entre le tsar et Bernadotte pour essayer de rouvrir la question. Les conseillers de ce dernier le « pressèrent de demander la restitution des îles d'Aland et du territoire situé entre Torneo et Keni ». (Lallerstett, p. 127)

L'empereur Alexandre s'y opposant, Bernardotte dût abandonner sa réclamation. Aland restait donc toujours pour les scandinaves une cause d'inquiétudes.

Depuis lors, l'archipel vécut sous la domination russe formant au point de vue administratif un district de la province du grand duché de Finlande, d'Abo Bjorneborg.

Au point de vue international, la question d'Aland entrait peu à peu dans une période d'apaisement.

CHAPITRE II

# La Neutralisation d'Aland

Sommaire

*L'archipel entre les mains de la Russie menace la sécurité de la Suède. Cela crée une atmosphère diplomatique dangereuse entre ces deux pays. La France et l'Angleterre, pendant la guerre de Crimée, font une expédition militaire dans les Aland et démantèlent les fortifications. La Suède, qui était restée neutre dans le conflit, réussit à faire transformer cette situation de fait en situation de droit et le Traité de Paris édicte la neutralisation de l'archipel, comme garantie de paix dans le Nord.*

La question d'Orient, au XIX^e^ siècle, allait avoir pour lointaine et quelque peu paradoxale conséquence d'appeler de nouveau l'attention de l'Europe sur l'archipel.

Vers 1833, les succès de la politique russe dans les affaires d'Orient avaient éveillé les inquiétudes de l'Angleterre. Craignant de ce fait une attaque de la flotte anglaise dans la Baltique, le tsar de Russie envisagea la fortification des îles d'Aland. Averti,

le gouvernement anglais, dès le mois de novembre 1833 se hâta d'attirer l'attention du gouvernement suédois sur le danger que lui ferait courir des préparatifs militaires russes à Aland. En même temps, le gouvernement anglais dont le ministre des Affaires étrangères était alors lord Palmerston, faisait demander par son représentant à Pétersbourg au gouvernement russe de bien vouloir faire une démarche à Stockholm dans le but de se renseigner sur la manière dont on envisageait la question d'Aland. Il faut croire qu'on la considérait sous un jour plutôt optimiste, puisque le ministre des Affaires étrangères suédois fit savoir à Saint-Pétersbourg le 8 janvier 1834 que :

« Le roi se félicitait de cet incident puisqu'il lui avait valu un nouveau gage de la *loyauté des intentions de l'Empereur* et de ces explications spontanées qui rehaussent la valeur des relations d'estime et de confiance ».

Cependant le tsar Nicolas 1er fit édifier des fortifications dans les îles d'Aland. Deux citadelles furent construites : l'une à Kastelhomn, l'autre à Bomarsund.

Bomarsund se trouve dans l'île de Fasta Aland ; île qui est divisée du nord au sud par un isthme : cet isthme protégé du côté sud par la forteresse de Bomarsund et du côté nord par l'île de Rugen, forme ce que l'on appelle la baie de Lumpar. « Cette baie, écrit le général Niel, est bien abritée, d'une bonne tenue et assez vaste pour contenir une flotte nombreuse ».

« L'ouvrage principal de la défense, la forteresse de Bomarsund commande le détroit qui sépare la grande île d'Aland et celle de Presto. C'est un immense bâti-

ment situé au niveau de la mer, deux étages de casemates et qui en plan représente à peu près la forme d'une demi ellipse dont le grand axe a 290 mètres et le petit axe 100 mètres de longueur. Les casemates de la partie curviligne tournées vers la mer au nombre de 62 à chaque étage ont 16 m. 30 de profondeur sur 6 m. 60 de longueur moyenne. Celles de l'étage supérieur sont véritablement à l'épreuve de la bombe et recouvertes d'une couche de terre d'environ un mètre d'épaisseur (Général Niel).

Cette forteresse était encore inachevée au moment où la guerre éclata entre la France, l'Angleterre, la Turquie d'une part et la Russie de l'autre, guerre causée par la question d'Orient. Devant l'envahissement de la Turquie par les armées russes, la France et l'Angleterre déclarèrent la guerre à la Russie le 27 mars 1854.

La question d'Aland influença, aussi bien qu'à un titre infiniment moindre, l'attitude de l'Angleterre. Elle entretenait en effet avec la Suède un énorme trafic de bois (le trafic le plus important du monde). Ces bois venaient par le golfe de Bothnie : la fortification d'Aland par la Russie, qui aurait pu permettre à cette puissance de fermer le golfe de Bothnie était une menace pour le commerce anglais. Or, on sait que la diplomatie anglaise n'a pas l'habitude de rester insensible aux intérêts commerciaux de ses nationaux. Pendant cette guerre les opérations militaires devaient avoir lieu sur deux théâtres très éloignés, le principal en Crimée, l'autre secondaire dans la Baltique et dans l'archipel d'Aland.

Au moment où la guerre éclata, l'opinion publique suédoise dont la méfiance avait été éveillée à l'égard de la Russie par les fortifications édifiées à Aland, à la vue de la coalition européenne dirigée contre la Russie, crut le moment opportun pour prendre une revanche et poussa le gouvernement suédois à intervenir. Le roi Oscar 1er, sans vouloir sortir d'une prudente neutralité, essaya de tirer de la situation et des avances intéressées de la France et de l'Angleterre, tous les bénéfices possibles pour son pays.

De mars à juin 1859 quelques opérations navales eurent lieu dans la Baltique sans grand résultat. Une expédition contre les îles d'Aland fut alors décidée. Un corps expéditionnaire fut formé à Boulogne et le commandement en fut confié au général Baraguay d'Hilliers. Pendant ce temps, la flotte franco-britannique cernait les îles d'Aland où les Russes étaient fortement retranchés dans la forteresse de Bomarsund. Les gouvernements alliés de France et d'Angleterre tentèrent alors tous leurs efforts pour entrainer la Suède dans le conflit. Le général Baraguay-d'Hilliers qui avait quitté Calais le 20 juillet, débarqua à Stockholm le 29, avec l'ordre d'offrir les îles d'Aland à la Suède pour prix de son concours. Mais le roi de Suède fit observer que sans la Finlande, l'archipel n'avait aucune importance et refusa.

La France et l'Angleterre poursuivirent seules l'expédition. Après un long siège dirigé par le maréchal Niel, la forteresse de Bomarsund se rendit le 16 août. On profita de l'enthousiasme qui déchaina en Suède la chute de cette forteresse pour offrir de nouveau les

îles d'Aland à la Suède qui repoussa cette offre. Le roi Charles IV s'étant refusé à faire occuper les îles par ses troupes, on dut les évacuer. « Pendant l'hiver, les glaces relient les îles d'Aland à la terre ferme. Si l'on laissait une garnison dans Bomarsund, elle était exposée à être attaquée par un corps russe, sans qu'il fut possible de lui porter secours. Le général d'Hilliers, d'accord avec les commandants des deux escadres, proposa à son gouvernement et au gouvernement anglais de détruire les défenses des îles d'Aland. Le 27 septembre, les alliés accomplissaient leur œuvre de destruction à Bomarsund. Immédiatement après, les troupes françaises se rembarquèrent et la flotte alla hiverner à Cherbourg. Quant à la flotte anglaise, elle tenta, avant de quitter la Baltique, diverses entreprises heureuses contre les ports russes du golfe de Bothnie ». (L. Marchal, *La Guerre de Crimée*).

En 1855, quelques nouvelles opérations navales eurent lieu dans la Baltique. La flotte franco-anglaise effectua un blocus rigoureux des côtes du golfe de Finlande et du golfe de Bothnie. La flotte française quitta la Baltique vers le milieu de novembre.

Au moment où elles rappelèrent ainsi leurs flottes, la France et l'Angleterre arrivaient à conclure avec la Suède un traité dirigé contre la Russie. Les royaumes unis de Suède et de Norvège s'engageaient à ne céder à la Russie aucune partie de leur territoire non plus qu'à en faire l'objet d'un échange avec elle ou à lui permettre de l'occuper. Ils s'engageaient également à ne céder à la Russie aucun droit de pêche ou quelque autre droit que ce fût sur le territoire ou

le littoral des royaumes unis. La France et l'Angleterre en retour avaient promis de venir en aide militairement aux royaumes-unis dans le cas où ils seraient attaqués par la Russie.

Sur l'autre théâtre des opérations, en Crimée, des troupes qui avaient été débarquées par les alliés avaient infligé de graves échecs aux armées russes. Le tsar Nicolas Ier était mort le 2 mars 1855. Le nouveau tsar Alexandre II, devant la défaite complète de ses armées en Crimée au cours de 1855, se résolut d'entamer en 1856 des négociations de paix. Celles-ci s'ouvrirent à Paris le 25 février 1856. Les directives de la politique suédoise furent, sans intervenir directement dans les négociations, de faire transformer la situation de fait du désarmement d'Aland en situation de droit. La Suède réussit à faire partager son point de vue par la France et l'Angleterre, qui le firent triompher au congrès de Paris. « Le 1er mars 1856, le comte Walewsky, ministre des Affaires étrangères de France, demanda au nom des puissances alliées que la Russie ne put désormais reconstruire ou créer aucun établissement naval ou militaire dans les îles d'Aland. M. le comte Orloff répondit que la Russie était décidée à adhérer à cette stipulation si les plénipotentiaires réussissaient comme ils l'espéraient à s'entendre sur les autres points de la négociation. Ils demandèrent que la stipulation fut consignée dans un acte séparé qui serait conclu entre la France, la Grande-Bretagne et la Russie, attendu que ces puissances ont exclusivement pris part aux faits de guerre dont la Baltique a été le théâtre. MM. les

plénipotentiaires d'Autriche énoncèrent l'avis que l'acte séparé fut néammoins annexé au traité général. Le congrès adhèra». (de MARTENS, *Recueil des Traités*, t. 15, p. 709).

En conséquence, la convention suivante, dite Convention de Paris, fut signée le 30 mars 1856.

« S. M. l'Empereur des Français, S. M. la Reine du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande, S. M. l'Empereur de toutes les Russies voulant étendre à la mer Baltique l'accord si heureusement établi entre Elles en Orient et consolider par là les bienfaits de la paix générale ont résolu de conclure une convention et nommé à cet effet (suivent les désignations des plénipotentiaires), lesquels, après avoir échangé leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus des articles suivants :

« ARTICLE PREMIER. — S. M. l'Empereur de toutes les Russies pour répondre au désir qui lui a été exprimé par LL. MM. l'Empereur des Français et la Reine du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande, déclare que les îles d'Aland ne seront pas fortifiées et qu'il n'y sera maintenu ni créé aucun établissement militaire ou naval.

« ART. II. — La présente convention annexée au traité général signé à Paris ce jour sera ratifiée et les ratifications en seront échangées dans l'espace de quatre semaines ou plutôt se faire se peut ».

La convention du 30 mars 1856 fut incorporée au traité de Paris ; art. 23, « La convention conclue entre LL. MM. l'Empereur des Français, la Reine du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande

d'une part, et S. M. l'Empereur de toutes les Russies, d'autre part, relativement aux îles d'Aland est et demeure annexée au présent traité et aura même force et valeur que si elle en faisait partie ».

Il est intéressant de souligner la demande de la Russie de faire de l'accord d'Aland un accord à part. Non annexé au traité de Paris, par suite validé par moins de signatures, elle pensait en faire un document secondaire, dont il lui serait sans doute plus facile de se défaire dans l'avenir. Mais par suite de son incorporation au traité de Paris, l'engagement fut validé aussi par les autres signataires du traité, l'Autriche, la Prusse, la Sardaigne et la Porte ottomane. Notons aussi que la Suède n'était pas parmi les signataires de cette convention ; on essaya plus tard — et bien à tort — de se baser sur ce fait pour affirmer que cette convention pouvait être abrogée sans la consultation de la Suède. La diplomatie suédoise venait de remporter un double succès : les craintes militaires qu'elle pouvait avoir du côté d'Aland étaient écartées, et elle voyait aboutir une revendication qu'elle n'avait pu faire triompher en 1809 au moment des négociations du traité de Friedrieckhamn. Enfin et surtout, elle venait de faire de la question d'Aland une question européenne, internationale. Comme le dira l'Empereur Napoléon III, « la Russie n'y porterait pas deux régiments sans mettre l'Europe en émoi ». Voici en effet la conversation que relate dans une dépêche à son gouvernement le ministre de Suède et de Norvège à Paris, baron de Mandeurstroem : « Napoléon III m'a dit : Je pense que le

roi a lieu d'être content. L'effet moral est atteint et c'est là l'essentiel. Obtenir davantage eut été impossible sans compromettre de grands intérêts et peut-être même la paix qu'il nous fallait. Les Russes ne peuvent avoir aucun établissement militaire ou maritime là, ne peuvent pas non plus y réunir des troupes. L'attention de l'Europe est maintenant attachée sur ce point ; on en connait l'importance ; on ne le négligera plus. Je vous assure franchement qu'il y a deux ans, on m'aurait demandé où étaient les îles d'Aland, que je me serais trouvé fort embarrassé d'y répondre. Je savais bien que c'était quelque part sur les côtes de Finlande, mais j'ignorais leur proximité de vous. Maintenant, c'est tout autre chose ; la Russie n'y porterait pas deux régiments sans mettre l'Europe entière en émoi, vous êtes délivrés de cette forteresse qui était à la fois une insulte et une menace : L'opinion publique chez vous devra être contente il me sera agréable d'apprendre que le roi l'est aussi ».

L'importance de la question n'échappa pas non plus à l'Angleterre. L'un des plénipotentiaires britanniques à la conférence de Paris, lord Clarendon, ministre des Affaires étrangères, déclara à la chambre des lords en parlant de la convention de 1856 que c'était « une partie de la loi qui engage les peuples d'Europe et protège la Suède et la Norvège contre une avance de la Russie ».

## CHAPITRE III

# La Crise de 1906-1908

SOMMAIRE

*Par suite de la destruction de sa flotte dans la guerre contre le Japon, la Russie se voit dans l'obligation d'établir une barrière navale défensive contre des entreprises éventuelles de la flotte allemande. Gênés par la neutralisation d'Aland, les diplomates russes cherchent à écarter les accords de Paris. Malgré la complicité de l'Allemagne ils ne peuvent aboutir, par suite de l'opposition de la Suède, de l'Angleterre et de la France.*

La convention de 1856 fut respectée par la Russie ; la question d'Aland tombait, sinon dans l'oubli, du moins en léthargie, quand brusquement, en 1905, elle devait de nouveau s'imposer à l'attention de l'Europe entière. La cause génératrice de la renaissance de cette question fut la guerre Russo-Japonaise et la circonstance qui permit l'éclosion de la crise, la séparation de la Suède et de la Norvège.

Dans la Baltique deux puissances navales se heurtaient : la Russie et l'Allemagne. Au début du XIX^e^ siècle, la flotte russe avait une prépondérance incon-

testable dans la Baltique. Elle avait établi sa base avancée à Libau. La guerre russo-japonaise avec la défaite de Tsousima (27 mai 1905) amena l'effondrement de la puissance navale russe. Dès lors les rôles furent renversés, l'Allemagne prit la suprématie dans la Baltique. A partir de cette date, on vit se dessiner une politique offensive navale de l'Allemagne qui se manifesta en particulier par le percement du canal de Kiel et par contre une politique navale défensive russe. L'amirauté russe renonça à sa base trop avancée de Libau et chercha à établir plus à l'arrière une ligne de défense : elle désira adopter comme système défensif une barrière stratégique Aland, Moonsund, mais la clause de neutralisation d'Aland gênait ce projet. Comment s'en défaire ? Cette même année 1905 surgit la révolution norvégienne. La Russie va essayer d'exploiter cet évènement pour écarter la clause de neutralisation établie par le traité de Paris. « Au moment de la séparation entre la Suède et la Norvège, M. Isvolsky était ministre de Russie à Copenhague. Examinant la situation créée par la révolution norvégienne, il lui sembla que cette séparation amènerait l'abrogation du statut international de la péninsule scandinave, tel que les évènements précédant et suivant la guerre de Crimée l'avaient établi ». La séparation de la Suède et de la Norvège n'abrogeait-elle pas en effet tous les traités qui avaient été conclus par le Royaume-Uni de Suède et de Norvège, en particulier le traité de novembre 1855 par lequel la France et l'Angleterre garantissaient l'intégrité du Royaume-Uni. Ne pouvait-on passer de

même des accords de 1856. M. Isvolsky « donna à son gouvernement le conseil de saisir l'occasion qui se présentait pour faire disparaitre l'humiliation résultant de la convention d'Aland de 1856. Pourtant le conseil de M. Isvolsky ne fut pas écouté à Saint-Pétersbourg ». (de Jessen, *Le Temps*, 10 février 1918).

En 1906, au mois d'avril, M. Isvolsky devint ministre des Affaires étrangères de Russie. Dès lors, il put mettre son projet à exécution. Il prit la résolution de poursuivre la question d'Aland dans « le but unique » affirmera-t-il plus tard, (*Temps*, février 1918) « de faire disparaître les stipulations diplomatiques contraires à l'honneur de la Russie, incompatibles avec sa position de grande puissance et en contradiction manifeste avec la réalité politique du moment ».

La diplomatie russe allait, comme de coutume, opérer d'abord de façon détournée : sans songer à contester les accords de 1856, elle essayera de faire admettre que leur esprit lui permet de prendre à Aland quelques mesures navales provisoires pour des manœuvres, par exemple, ou d'y établir dans un but de protection douanière du poste de surveillance, quitte ensuite à faire de tout ce provisoire du définitif. Le 15 juin 1906, on put lire dans la *France militaire*, (n° du 15 juin 6.737, p. 2).

En Finlande : « On télégraphie de Saint-Pétersbourg, on suit avec un vif intérêt les mouvements de l'escadre navale commandée par le grand-duc Serge Alexandre Michaïlovitch. Cette escadre est arrivée le 18 mai dans le voisinage d'Abo et a pour objet d'empêcher l'importation d'armes en Finlande. Elle a déjà arrêté

et visité deux navires de commerce. Le grand-duc a l'intention de montrer le plus grand zèle et est appuyé dans ses efforts par le grand-duc Nicolas Nicolaivietch qui commande la circonscription militaire de Saint-Pétersbourg et se propose d'organiser une surveillance effective sur toute la côte de la Baltique. Son projet consisterait à installer une station navale et un bataillon d'infanterie dans les îles d'Aland, soit à Marienhamn, soit à l'emplacement de la forteresse de Bomarsund qui fut rasée pendant la guerre de Crimée. L'état-major russe demande que Bomarsund ne soit plus louée à des particuliers, comme cela était le cas depuis la guerre de Crimée, mais M. Isvolsky, ministre des Affaires étrangères y est opposé, parce que cette mesure constituerait une violation de la convention particulière conclue en 1856 entre la France, l'Angleterre et la Russie et par laquelle l'Empreur de Russie s'est engagé à n'entretenir aucune force militaire dans les îles d'Aland. Le conseil des ministres examine cette proposition qui lui a été soumise par le gouverneur général de la Finlande. Les îles d'Aland dominent complètement le commerce de la Baltique et les approches de Stockholm, aussi le conseil a-t-il décidé que la flotte continuerait à se concentrer dans ces îles pour pouvoir surveiller tous les navires qui entrent dans le golfe de Bothnie, le golfe de Finlande et la baie de Riga. La question présente un intérêt international et l'on pense que cette mesure est hors de proportion avec l'importance de la contrebande qui s'exerce en Finlande pour l'importation des armes ». Quant à la presse russe, elle restait silen-

cieuse ; sans doute ce silence s'expliquait-il par le désir du gouvernement russe (1).

Au début, en Suède, l'émotion ne fut pas très grande et la presse était plutôt optimiste. Il fallut que son attention fut attirée par les journaux d'opposition russes ; parmi ces derniers un organe libéral dénonça la violation du traité de Paris « Malgré le traité de Paris, il se trouve actuellement dans l'archipel une division russe de 400 hommes » (Les Nasha Sjisny). Puis un journal d'Helsingfors, le *Hufdustendsblatet* écrivit (n° du 23 juin 1906) « Sans vouloir ajouter de plus longs commentaires, nous voulons simplement faire remarquer qu'il semble que l'on soit bien décidé à fonder une station ou un établissement militaire dans les îles d'Aland : Ce projet paraît avoir été mis en exécution malgré les protestations du ministre des Affaires étrangères de Russie. La Camarilla ultra-réactionnaire est apparemment en pleine activité ».

C'était mettre l'huile sur le feu.

L'opinion suédoise fut vite en émoi et les journaux, de détacher des correspondants aux Alands, qui signalent en particulier l'établissement d'une station de T. S. F. reliant les Alands à Cronstadt, la base navale russe en Baltique.

L'incident prit vite une extension rapide en Europe ; l'Angleterre qui avait l'habitude de porter sa sollicitude sur les pays scandinaves s'émut. Le 28 juin une question fut posée à la chambre des communes :

---

(1) Cf. Wautrin dans le *Petersburgische Zeitung* on ne relève aucun article.

1° Est-il vrai que les troupes russes aient occupé lez îles d'Aland ; 2° Si oui, le gouvernement a-t-il l'intention de rappeler à Saint-Pétersbourg la servitude posée par le traité de 1856 (*Times*, 29 juin 1906, p. 6).

Sir Edward Grey, alors ministre des Affaires étrangères, répondit que ses informations ne lui permettaient pas de croire que la Russie ait l'intention de violer la Convention de Paris en établissant une station militaire à Aland.

Le 3 juillet (*Times*, 3 juillet, p. 6) nouvelle question : 1° le transfert des troupes russes aux îles d'Aland a-t-il provoqué des inquiétudes en Suède ? 2° le gouvernement anglais va-t-il solliciter de la Russie une explication sur sa façon d'agir relativement aux obligations qu'elle a contractées par le traité de Paris ? Sir Edw. Grey répondit : 1° Négativement à la première question ; 2° Pour la seconde, il renvoya à sa déclaration du 28 juin ; mais l'opinion publique ne fut toujours pas rassurée et le 26 juillet, en réponse à une nouvelle question sur ce même sujet, le sous-secrétaire d'état renvoya aux déclarations antérieures de sir Edw. Grey.

Cependant les nouveaux royaumes de Suède et de Norvège auxquels se joindra le Danemark (et qui formeront ainsi cette entité diplomatique qu'on a appelé l'union scandinave ou scandinavisme) désiraient vivement que les puissances européennes révisent les anciens traités qui garantissaient le statu-quo dans la Scandinavie, traités abrogés du fait de la secession suédo-norvégienne. Ils souhaitaient tout particulièrement le renouvellement et l'élargis-

sement du traité du 25 novembre 1855 qui, on l'a vu, garantissait l'intégrité de l'ancienne union scandinave.

Ils ouvrirent à cet effet d'actives négociations avec les États intéressés.

Profitant de la remise en question de tous ses accords, la première manière n'ayant pas réussi, la diplomatie russe prit une position plus nette et s'attaqua directement aux accords de 1856 qu'elle voulut dénoncer.

Mais pour ce, il fallait s'assurer le consentement des signataires, France et Angleterre, et aussi le consentement de la grande puissance riveraine de la Baltique, l'Allemagne. Après cela, pensait-on sans doute, la Suède n'aurait plus qu'à s'incliner devant le fait accompli avec l'autorisation des grandes puissances. C'est ce à quoi la diplomatie russe s'esseya.

Le 3 août 1907, eut lieu dans la Baltique, à Swinemunde, une entrevue entre le Kaiser et le Tsar, accompagnés de leurs ministres respectifs des Affaires étrangères, MM. von Bulow et Isvolsky dans le but d'étudier la question de la Baltique.

Le gouvernement allemand, désireux d'entrainer la Russie dans une alliance contre l'Angleterre (1),

---

(1) Un traité secret d'alliance avait été conclu en 1905 entre l'Allemagne et la Russie contre l'Angleterre à Bjœrke. » Ce traité « attribuait à la Russie le rôle d'amener la France à se joindre aux « deux empires. Ce traité que le tsar signa sans être accompagné « de son ministre des Affaires étrangères et que la France ignora « toujours est demeuré sans suite : le ministre des Affaires étran- « gères, comte Lamsdorff, que le tsar fut bien obligé d'aviser à son « retour à Saint-Pétersbourg, s'y déclara opposé et, devant les

reconnut à la Russie le droit d'annuler la convention de 1856, c'est-à-dire de fortifier Aland. Voici, en effet, le texte de cet accord : « La Russie et l'Allemagne reconnaissant la communauté de leurs intérêts politiques en ce qui concerne la Baltique, déclarent dans le présent protocole que leur politique commune dans cette région a pour but de conserver le statu quo territorial. Elles ont donc résolu de conserver dans leur inviolabilité complète leurs droits sur leurs possessions de terre ferme et dans les îles de cette région. Les deux autres états riverains de la Baltique, c'est-à-dire la Suède et le Danemark pourront contracter avec les deux empires des conventions particulières reconnaissant leur inviolabilité territoriale.

En ce qui concerne l'annulation projetée au profit de la Russie de la convention conclue le 20 mars 1856 entre la Russie, la France et la Grande Bretagne, il est évident que le gouvernement allemand ne la considérera pas comme contrainte aux principes ci-dessus énoncés puisqu'en réalité elle n'en découle point.

« Les deux gouvernements conviennent de tenir secret le présent protocole jusqu'au moment où par une entente réciproque ils considéreront utile de le

---

« renseignements pris à Paris auprès de l'ambassadeur de Russie, « M, Nilidoff, sur la possibiliié d'amener la France à se joindre au « traité de Bjœeke. l'ambassadeur russe à Berlin, comte Osten- « sacken, informa la chancellerie allemande que le gouvernement « russe considérait le traité de Bjœrke comme inopérant. D'après les « projets de Guillaume II consacrés à Bjœrke, en cas de guerre avec « l'Angleterre l'Allemagne aurait envahi et occupé le Danemark ». (*Temps*, 15 septembre 1917 p. I). Fauchille. Traité D. I., p. 109.

faire connaître officiellement à tous les gouvernements ou seulement à certains d'entre eux.

« Saint-Pétersbourg le 16-29 octobre 1907 ».

*(Dénoncé par Trotsky dans le Politiken de Stockholm février* 1918*)*.

La Russie négocia en même temps avec la France et l'Angleterre. Elle ne rencontra de ce côté, de l'aveu du négociateur, M. Isvolsky que « quelque bonne volonté », ce qui semble dire que les négociations n'aboutirent guère.

Avec la Norvège on aboutit rapidement à un accord, sans doute parce que la question d'Aland n'intervenait pas. Le 2 novembre, en effet, fut signé un traité par lequel l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne, la Russie s'engageaient à respecter l'intégrité de la Norvège. C'était le renouvellement du fameux traité du 21 novembre 1855 : il ne venait s'y ajouter que la signature de l'Allemagne et de la Russie. Il consacrait aussi définitivement l'indépendance de la Norvège.

Au Danemark, en Suède surtout, ce traité fut très critiqué. On reprocha à la Norvège d'avoir négocié trop hâtivement et d'avoir traité séparément. Avec ces deux états, les négociations étaient en effet plus lentes, malgré le désir de la Suède d'arriver d'autant plus vivement à la revision du traité de 1855 que la rivalité russo-allemande dans la Baltique compliquait beaucoup sa situation.

Au mois de janvier 1908, le bruit se répandit en Suède que la Russie allait dénoncer le traité de 1856. Cette nouvelle souleva un immense mouvement

d'opinion : tous les partis politiques demandèrent unanimement le maintien de la neutralisation d'Aland. C'est ainsi, par exemple, qu'au mois de février, M. Branting, le chef du parti socialiste suédois fut reçu par le roi et le lendemain écrivait dans son journal, le *Social Dèmokraten*, un article qu'il est intéressant de citer car il fait connaitre l'état d'esprit, chez ceux des Suédois qui étaient pourtant le moins suspects de tendances nationalistes.

« Une nouvelle flotte baltique dans un nouveau Port-Arthur. — A deux heures de l'archipel de Stockholm, à 6 heures de notre capitale ! Ce serait le colosse devant notre porte. Dès lors, la parole du ministre de Russie à Stockholm aurait le même poids qu'un avis donné à un état vassal et cette menace nous mettrait dans une situation incompatible avec le droit d'indépendance d'un peuple neutre. Nous nous apercevrions vite avec effroi des nécessités d'armements provoqués par cette situation si défavorable. Nous devrions nous charger d'un fardeau excessif qui entraverait grandement tous nos efforts de réforme et de développement social ».

C'est à ce même moment que M. Branting écrivait qu'Aland fortifiée c'était un pistolet chargé braqué sur le cœur de la Suède.

La réalité était moins tragique « La Russie avait édifié tout un système de défense de ses côtes, perfectionné le réseau de chemins de fer finlandais, de nouvelles voies avaient été créées pour permettre le transport des forces sur les points menacés ; en ces points les garnisons furent renforcées : Aland n'était

dans ce système qu'une avant-garde. Les préparatifs étaient absolument défensifs, de l'aveu même des experts suédois ; ceux-ci cependant ne dirent rien et les incidents d'Aland furent exploités par la presse nationaliste (L. Maury, *Le Nationalisme suédois et la Guerre).*

Quoiqu'il en soit, toutes ces manifestations de l'opinion publique eurent en réponse une manifestation devant les chambres. M. Staaf, chef du parti libéral, déposa une interpellation sur les incidents d'Aland. Le ministre des Affaires étrangères déclara en réponse que «dans les négociations en cours, la Suède défendrait son droit à la sécurité. Tous les partis s'associèrent à cette déclaration». Les négociations qui eurent alors lieu furent « épineuses et enchevêtrées » selon le terme de M. Isvolsky : car cette question d'Aland compliquait terriblement la situation !

Le gouvernement suédois s'appuya énergiquement sur la convention de 1856 et, bien que non signataire, il revendiqua le droit d'en exiger la stricte observation.

Le cabinet de Berlin était désireux d'éloigner les puissances occidentales de la Baltique. Aussi dans la crainte que la France et la Grande-Bretagne n'intervinssent pour sauvegarder les intérêts de la Suède, « il ne soutint plus, semble-t-il, les revendications de la Russie malgré le protocole signé avec cet état ».

Enfin le gouvernement français et le gouvernement britannique, ce dernier unanimement soutenu par l'opinion publique, s'opposèrent nettement à la dénonciation par la Russie de la convention de 1856. Devant cette opposition, le gouvernement russe dut

renoncer à son projet : l'Empereur Nicolas II s'y serait même, dit-on, opposé personnellement « S'étant rendu aux instances directes et personnelles du roi de Suède » (Erik Sjoestedt).

Cette question épineuse écartée, on aboutit le 24 avril à la signature de la déclaration dite de la Baltique à Saint-Pétersbourg (1), dans laquelle il n'est soufflé mot de la question d'Aland.

« S. M. l'Empereur allemand, Roi de Prusse, S. M. le Roi de Danemark, S. M. l'Empereur de Russie, S. M. le Roi de Suède étant animés du désir de consolider les liens de bon voisinage et d'amitié existant entre leurs états respectifs et de contribuer par là au maintien de la paix générale et reconnaissant que leur politique par rapport aux régions limitrophes de la mer Baltique a pour objet le maintien du statu quo territorial actuel, déclarent qu'ils sont formellement résolus à maintenir intacts les droits de l'Empereur allemand, Roi de Prusse, du Roi de Danemark, de l'Empereur de Russie et du Roi de Suède en ce qui concerne leurs possessions continentales ou insulaires respectives dans ladite région. Dans le cas où le statu quoi territorial actuel dans les régions limitrophes de la mer Baltique serait menacé par les évènements quelconques, les quatre puissances de la présente déclaration entreront en communication

---

(1) A la même date, était signée à Berlin par suite des craintes de la Hollande, la déclaration du *statu quo* dans la mer du Nord entre le Danemark, l'Allemagne, la France, l'Angleterre, la Hollande et la Suède.

entre elles pour s'entendre au sujet des mesures qu'elles estimaient utiles de prendre dans l'intérêt du maintien du statu quo.

En foi de quoi, etc....

Saint-Pétersbourg, 23 avril 1908.

Le mémorandum suivant fut ajouté en post-scriptum à la convention, sans doute sur les instances de la Russie.

« Au moment de signer la déclaration de ce jour, les soussignés, par ordre de leurs gouvernements respectifs, croient devoir préciser que le principe du maintien du statu quo consacré par ladite déclaration ne vise que l'intégrité territoriale de toutes les possessions actuelles des hautes parties contractantes dans les régions limitrophes de la mer Baltique et que par conséquent la déclaration ne pourra en aucune manière être invoquée lorsqu'il s'agira du libre exercice du droit de souveraineté des hautes parties contractantes sur leurs possessions respectives sus-mentionnées».

En même temps que ce mémorandum, la déclaration suivante était signée :

« Déclaration signée par les ministres des affaires étrangères de France, de Grande-Bretagne et de Suède.

« Les soussignés ayant reçu de leurs gouvernements les pouvoirs nécessaires déclarent que le traité signé le 21 novembre 1855 entre la Suède et la Norvège, la France et la Grande-Bretagne au sujet de l'intégrité de la Suède et de la Norvège cesse d'être valable en ce qui concerne les trois gouvernements ».

De toute cette crise et de tous ces accords, il résultait que la Russie devait renoncer pour le moment à son plan d'affranchir Aland de la servitude qui lui avait été imposée ; mais le mémorandum précité qui était en somme une menace virtuelle contre la neutralisation des Aland et le fait de ne faire dans tous ces accords aucune allusion à l'annexe du traité de Paris laissait ouverte pour l'avenir la question d'Aland. Il n'y avait guère là qu'une farce diplomatique. Les diplomates avaient jeté des cendres sur la braise qui menaçait de s'enflammer, mais le brasier n'était point éteint.

Cette crise devait toutefois avoir une répercussion sérieuse au point de vue stratégique pour la Russie. Le projet de défense Aland Moonsund ayant échoué, l'État-major dû adopter plus en arrière une ligne Reval-Lappvik (près Hango).

En 1909 on commenca à Reval des travaux qui devaient être achevés en 1921. D'autres préparatifs firent de Lappvik une base secondaire.

Les relations russo-suédoises, ce dernier pays surtout ayant été fort excité par cette longue crise, furent dès lors courtoises mais non amicales. La Suède regardait toujours avec inquiétude et méfiance « l'épouvantail russe » sur lequel les partis nationalistes et les agents teutons se chargeaient d'attirer bruyamment l'attention quand l'opinion suédoise semblait s'assoupir. Officiellement les rapports étaient d'une cordialité toute diplomatique, d'ailleurs.

Le 23 juillet 1912, on ménagea même à Pitkvari dans les eaux finlandaises une rencontre entre le tsar

Nicolas II et le roi de Suède Gustave IV. Le communiqué traditionnel lancé par Saint-Pétersbourg se plut à constater que l'entrevue fut « empreinte de la plus grande cordialité et qu'elle était un nouveau témoignage de l'amitié croissante entre les deux pays ».

CHAPITRE IV

# La Question d'Aland et la Guerre de 1914

SOMMAIRE

*La guerre oblige la Russie à prendre des mesures militaires défensives à Aland. Bientôt connues en Suède, elles y soulèvent une vive émotion, que les assurances données par la Russie de n'édifier que des fortifications temporaires, n'arrivent à calmer qu'en partie.*

Ces deux pays vécurent ainsi dans une atmosphère quelque peu défiante jusqu'en 1914. La guerre de 1914 devait rendre à la question d'Aland une nouvelle acuité. En premier lieu les fortifications que la Russie dût y exécuter pour les besoins de sa défense nationale lui amenèrent des difficultés avec la Suède, débats sur la forme, pourrait-on dire.

Enfin et surtout devant les manifestations de volonté des Alandais, s'appuyant sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et devant la constitution de la Finlande en État indépendant la question de la souveraineté sur Aland devait être mise en discussion : le débat allait s'ouvrir au fond.

Dès le début du conflit européen, la Suède fit connaître qu'elle désirait rester dans la neutralité. D'ailleurs en août 1914. les ministres de France, d'Angleterre et de Russie avaient porté au ministre des Affaires étrangères de ce pays l'assurance que leurs trois gouvernements respecteraient l'intégrité de la Suède, si elle se déclarait neutre. La Suède devait rester dans cette neutralité jusqu'à la fin du conflit européen et ce, malgré les efforts acharnés de l'Allemagne et les efforts non moins acharnés des nationalistes suédois, formant ce que l'on a appelé le mouvement « activiste » . Ils ne purent arriver à leurs fins. Néammoins tous les incidents avec la Russie devaient être soigneusement exploités. Cette question d'Aland, qui, on l'a vu, tenait tant au cœur des Suédois devait être et fût le plus fertile terrain d'agitation pour tous ces pêcheurs en eau trouble : ils ne savaient que trop devoir grouper sur ce sujet tous les Suédois sans distinction de partis.

On peut certainement affirmer que l'Allemagne envisagea dès le début de la guerre une descente brutale en Finlande par Aland, voie la plus courte pour atteindre Pétrograd. Il semble d'ailleurs qu'en Suède et en Finlande, on attendait une telle opération. Mais dans la crainte d'une attaque de la flotte anglaise, la flotte allemande fut concentrée au sud de la Baltique et par suite, elle n'osa tenter une expédition, qui aurait sans doute pu la rendre maîtresse de l'archipel. Le 20 août, la flotte allemande se décida à tenter une diversion de ce côté : c'était déjà un peu tard ; dans l'intervalle les Russes avaient disposé un écran de

mines sous-marines gardées par quelques torpilleurs seulement. Par la suite, les Allemands se contentèrent de la confiance que leur force leur inspirait à eux-mêmes pour ne tenter rien de plus. « Le contrôle de la Baltique et du golfe de Bothnie semblait leur appartenir et cela leur suffisait ». (L. Maury).

Dès le mois de janvier 1915, la Russie dut prendre des mesures militaires à Aland. Elle fit aussitôt à Stockholm des déclarations confidentielles rassurantes au sujet de ces préparatifs. A noter que ce fait ne devait être rendu public que par un communiqué suédois du 2 octobre 1915. Au courant de l'été de cette même année, les Anglais envoyèrent des sous-marins aux Russes : l'archipel leur servit de base. A l'automne, les premières fortifications y furent édifiées : c'étaient des travaux purement défensifs, d'ailleurs : « Les Russes barraient les principaux passages au nord d'Aland, au sud et à l'ouest de Foglegalvers et à Uto ; ils s'établissaient solidement à Marsundet et à Hammarund pour empêcher l'ennemi d'installer une base à Torpviken ». Comme on le voit, ces mesures n'avaient pour but que d'empêcher la flotte allemande d'installer à Aland une base d'où elle aurait pu tenir toute la Baltique. Ces mesures bientôt connues en Suède y soulevèrent une vive émotion que les partis nationalistes se chargèrent d'intensifier. Le communiqué du gouvernement suédois dont nous avons parlé plus haut ne réussit point à dissiper ces inquiétudes. Le gouvernement russe prit alors de nouveau l'engagement de n'édifier que des défenses temporaires destinées à disparaître après

la guerre. A cet engagement de la Russie s'ajoutèrent des garanties anglo-française.

En 1916, le recul de leurs armées obligea les Russes à intensifier leurs travaux défensifs à Aland. Belle occasion pour les activistes d'exciter l'opinion publique !

Le professeur Steffen, socialiste renégat, exclu de son parti, fit à la première chambre une bruyante interpellation le 2 mai 1916. Dans un long discours, il s'efforça de prouver avec des documents à l'appui que les travaux des Russes avaient un caractère nettement offensif (1).

Le gouvernement suédois lui-même s'était ému. Le 17 mai le ministre des Affaires étrangères déclara aux Chambres : « Quiconque s'est familiarisé avec la question d'Aland et en a étudié le développement historique doit comprendre qu'elle est d'un intérêt vital pour la Suède. Telle était l'opinion du gouvernement suédois et du Riksdag en 1908. Telle est l'opinion du gouvernement en 1916 et je suis persuadé qu'elle est partagée par le Riksdag suédois. En conséquence et conformément à ce que je viens de dire, je puis assurer la Chambre que le gouvernement considère comme de son devoir de suivre cette question

(1) L'opinion publique entière ne fut d'ailleurs nullement dupe. Dagens nyheter, 16 mai : « Pour la clique activiste, » qui porte ses messages à la Wilhelmstrasse, y reçoit ses « directions et tente après l'chec des autres moyens de « recommencer la danse de 1914, dans le but évident de « nous lancer dans la guerre, il suffit que la politique » recommandée par Steffen favorise un but de guerre alle- « mand ».

avec une incessante attention. Et que rien ne sera négligé pour sauvegarder ici comme ailleurs, les droits et les intérêts de la Suède. Pour des raisons faciles à comprendre, je ne puis actuellement donner d'informations plus détaillées ».

Le 19 mai répondant à M. Steffen, le ministre renvoya à cette déclaration. Cette réponse montrait que le gouvernement suédois n'estimait pas les assurances données par la Russie jusqu'à présent comme suffisantes et entendait laisser la question ouverte. La France et l'Angleterre durent, dit-on, provoquer une réitération des garanties données par la Russie. Cependant la Russie semble avoir voulu revendiquer l'initiative de cette politique, car vers la fin de mai 1916 deux communiqués des gouvernements français et anglais disent que Pétrograd a fait ces déclarations depuis longtemps et vient de les renouveler spontanément sans intervention de Paris ni de Londres (1).

Cette agitation tomba quelque peu vers la fin de 1916. Au début de 1917, la question bien qu'elle sus-

---

(1) Il est intéressant de noter la fureur que la réponse du Ministre déchaîna dans la presse activiste : « La réponse officielle au sujet d'Aland n'est pas la virile promesse d'un gouvernement d'action déterminé à guider la nation, s'il le faut, à travers de dures destinées. Nulle Minerve en armes n'a jailli de la tête du Jupiter. Cette réponse est un avortement dû à la faiblesse de la droite et à l'insolence de la gauche. Le gouvernement suédois s'est jugé lui-même ou plutôt il a jugé son chef, le seul de qui on s'obstinait à attendre quand même une politique suédoise, rien que suédoise. Nul n'attend plus rien désormais et il est dur de le constater; mais il le faut ». Pâ det Sluttan platet. Det nya swcrige 24 mai 1916.

cita des discussions sans fin dans la presse parut s'assoupir officiellement. Le roi toutefois déclara dans son discours d'ouverture du trône en 1917 : « Les déclarations unanimes du premier Riksdag sur la question d'Aland est pour moi un appui dans mes efforts pour amener cette question à une solution conforme aux intérêts vitaux de la Suède ».

De son côté, le gouvernement russe revenant sur son idée de 1908 entamait des négociations avec ses alliés pour obtenir leur consentement à l'abolition de la servitude d'Aland après la guerre. Le 30 janvier 1917, M. Pokrovsky, alors ministre des Affaires étrangères de Russie demanda notre consentement à la suppression de cette servitude en échange de sa reconnaissance de notre droit sur l'Alsace-Lorraine et les colonies allemandes. Voici les instructions qu'il télégraphia à l'ambassadeur de Russie à Paris : « Nous considérons que nous devons assurer le consentement de la France à l'abolition de la servitude d'Aland après la guerre. Veuillez développer le point de vue à Briand et nous télégraphier la réponse ». *Pravda*, 10-23 novembre 1917.

Un journal suédois les *Dagens Nyheter* du 23 novembre 1917 déclara que peu après les ministres du tsar auraient également proposé au gouvernement suédois la neutralisation de certaines zones alandaises.

La révolution russe qui éclata en mars 1917 dut évidemment amener l'arrêt de toutes ces tractations diplomatiques. La débâcle militaire qui la suivit fit

d'ailleurs quelque peu évanouir la crainte du fameux « épouvantail russe ». Aussi au printemps 1917 l'opinion publique suédoise était-elle relativement calme touchant la question d'Aland.

## CHAPITRE V

# Nouvel Aspect de la Question d'Aland

# Les Aspirations des Alandais

SOMMAIRE

§ I. — *Les Alandais, s'appuyant sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, réclament par un plébiscite leur rattachement à la Suède. Par suite de la révolution russe, la Finlande proclame son indépendance.*

§ II. — *Intervention suédoise à Aland pour le rétablissement de l'ordre.*

§ III. — *Débarquement allemand sous prétexte d'aider le gouvernement légal finlandais à rétablir son autorité. Le traité de Brest-Litowsk, puis une convention germano-finlandaise spéciale, édictent la démolition des fortifications établies par la Russie.*

*Les Alandais, de leur côté, persistent à réclamer leur rattachement à la Suède.*

Jusqu'alors, les bouleversements énormes causés en Europe par le conflit mondial n'avaient pas modifié la question d'Aland Si, les événements avaient obligé la Russie à y prendre des mesures militaires,

ils n'avaient abouti qu'à soulever dans l'opinion publique suédoise de nombreuses inquiétudes. Ce n'était là, en définitive, qu'un renouveau des « crises » traditionnelles de la question d'Aland.

Mais la guerre, en se prolongeant, devait entraîner des modifications imprévues et si profondes tant dans le domaine des idées, que dans le domaine matériel de la constitution des états, que, par répercussion, elle allait transformer profondément la question d'Aland et la faire entrer dans une phase entièrement nouvelle.

En mars 1917 éclata la révolution russe. Sitôt après l'écroulement du tsarisme, le nouveau gouvernement reconnut à la Finlande les droits que les actes suédois de 1772 et de 1789 avaient accordé à la Diète finlandaise pour l'indépendance intérieure, mais comme héritier du tsar grand-duc, il se réserva les pouvoirs attribués par les actes suédois au grand-duc. Rien n'était donc changé jusqu'à présent à l'ancien régime. Avec l'avènement du gouvernement Kerensky, des désordres commencèrent à éclater en Finlande, désordres largement accrus du fait des troupes russes cantonnées en Finlande et qui pactisèrent avec tous les éléments de désordre. La garnison russe d'Aland commença aussi à se livrer à de nombreux excès. Effrayés par l'anarchie qui se répandait en Finlande, voire jusque dans leur propre pays, les Alandais vont se tourner vers la Suède, pays de l'ordre. Le 20 août 1917, des délégués des communes alandaises se réunirent en Assemblée communale des communes ou Landsting à l'école populaire supé-

rieure de Finstrom et prirent la résolution suivante : « Le président se référant d'une part aux délibérations mentionnées dans le paragraphe précédent du procès-verbal et d'autre part à la discussion menée dans la presse à propos de la question des îles d'Aland et ayant démontré la possibilité que la situation politique de l'Aland entre la Finlande et la Suède et son importance stratégique considérable pouvaient subir éventuellement un changement à la conclusion future de la Paix a soumis à la décision de l'Assemblée la question de savoir si, de la part de la population des îles d'Aland, des mesures devraient être prises afin d'influencer sur la solution de la question dans un sens ou dans un autre. Ayant discuté cette question, et tous les délégués présents s'étant déclarés représenter l'opinion sur la question de leurs communes respectives, l'Assemblée a décidé qu'une délégation composée de etc..... porterait à la connaissance du gouvernement et du parlement suédois que, vu les raisons spéciales, la population álandaise désirait vivement la réincorporation de ses îles avec le royaume de Suède ».

Un comité alandais fut ensuite constitué pour organiser un référendum qui devrait indiquer la volonté populaire : hommes et femmes domiciliés dans l'île devaient y prendre part.

Cette démarche et ce projet de consultation populaire créaient une situation nouvelle qui devait être le point de départ et le nœud de la dernière crise de la question d'Aland.

La question d'Aland était en effet transformée.

Il ne s'agissait plus uniquement d'une question stratégique, d'une question de neutralisation : ces points sont rejetés au second plan. Le fait dominant dorénavant c'est et ce sera l'intervention des Alandais (les premiers intéressés, semble-t-il, à discuter les destinées de leur pays et dont on s'était bien peu préoccupé jusqu'à présent) qui viennent réclamer hautement le droit de rejeter la souveraineté russe ou finlandaise et de se réunir au royaume de Suède.

La question d'Aland cessait d'être une question purement diplomatique, elle devenait une question de nationalité, un problème d'application du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. On peut donc dire qu'elle entrait désormais dans une phase entièrement nouvelle. Cette transformation, si l'on en juge d'après les faits tels que nous venons de les exposer se rattache à deux éléments générateurs, un élément moral : l'utilisation par les populations alandaises du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : un élément matériel qui est venu fournir un terrain d'éclosion propice à cet élément moral : la révolution russe créatrice en Finlande d'un état politique nouveau.

Qu'est-ce qui avait pu faire naître chez les Alandais cette idée de demander un changement de souveraineté ? Ceci : divers états belligérants avaient promis que lors des futures négociations de paix, il serait tenu compte de la volonté des nationalités dans l'établissement de leur statut futur. C'était là une doctrine chère à la pensée politique moderne, doctrine qui, déjà admise avant la guerre, avait

fait depuis de rapides progrès. S'inspirant de cette théorie qui leur donnait, pensaient-ils, un droit légitime et incontestable, ce sont là leurs propres termes, à choisir leur statut futur, les Alandais avaient cru le moment favorable pour demander leur rattachement à la Suède. Moment favorable, car il fallait devancer les négociations futures de paix, mais moment que rendait favorable aussi aux yeux du peuple conservateur d'Aland la révolution qui grondait en Finlande et contre laquelle ils estimaient le gouvernement de ce pays incapable de se défendre.

A l'automne de cette même année, le 7 novembre, la République des Soviets fut proclamée à Pétrograd. Ce gouvernement fit dès le 15 du même mois une déclaration qui reconnaissait aux peuples allogènes le droit de disposer d'eux-mêmes. L'anarchie régnant en Finlande, et ne faisant qu'empirer par suite de l'évolution intérieure de la Russie, porta de plus en plus les Finlandais à proclamer leur indépendance. Ils s'y préparèrent activement.

En décembre 1917, la République des Soviets dut conclure à Brest-Litowsk la paix avec l'Allemagne victorieuse. Le gouvernement suédois fit demander à Berlin que la question d'Aland y fut examinée. L'Allemagne déclara alors tenir la Convention de Paris pour caduque du fait de la guerre, mais elle voulut maintenir l'ancienne servitude de non fortification. L'article 6 du traité stipula que la Russie devrait démolir les fortifications de l'archipel. Il fut en outre décidé que la situation des îles au point de vue militaire et naval serait réglée par un accord ultérieur entre l'Allemagne, la Russie,

la Finlande, la Suède et les autres états riverains de la Baltique. Quant aux puissances occidentales, elles étaient, on le voit, écartées de ces accords : c'était là un dessein cher à l'Allemagne. Ces clauses devaient être reproduites dans l'article 30 du traité germano-finlandais du 7 mars 1918 annulé depuis à Versailles.

Au même moment, le 4 décembre, l'indépendance de la Finlande était déclarée par le président du Sénat et le 7, la Diète votait à l'unanimité la déclaration d'indépendance. Ce nouvel événement allait avoir sa répercussion sur la question d'Aland. Ne pourrait-on dès lors poser ce problème ? L'archipel faisant partie du grand-duché de Finlande était placé sous la souveraineté de la Russie. Après l'érection de la Finlande en État indépendant, l'archipel dépend-il de ce nouvel État ? Question subsidiaire en elle-même mais qui fut soulevée parce que les Alandais devaient d'une façon plus éclatante, encore, discuter cette question de suzeraineté. En effet, parallèlement à la proclamation de l'indépendance finlandaise, le plébiscite projeté avait eu lieu le 31 décembre : 7.000 personnes signèrent une adresse par laquelle elles demandaient le retour des îles à la Suède :

« Le traité de Fredrikshamn, en détachant les îles d'Aland de la Suède, n'a pas rompu les liens qui, de temps immémorial, unissaient les habitants de l'archipel au peuple suédois. Par la révolte des paysans, en 1808, ceux-ci avaient contribué pour leur faible part à la défense de la patrie commune. La population rurale d'Aland n'aurait pu manifester plus clai-

rement sa fidélité et sa ferme volonté d'appartenir au pays de l'ouest qui était pour elle la mère patrie. Mais les sacrifices accomplis furent vains. Le cœur saignant, la population si profondément suédoise des îles d'Aland apprit que l'archipel cesserait de faire partie de la Suède. Émue jusqu'aux dernières profondeurs de l'âme d'une séparation qu'elle jugeait contraire à tout droit humain et divin, elle ne renonça jamais pourtant à l'espoir d'une réunion future de l'archipel à la Suède. Cet espoir, entretenu par de dures épreuves, la marche des événements dont le monde est actuellement le théâtre, est venu lui rendre une vie nouvelle.

« Dans un avenir prochain, diverses nationalités opprimées verront déterminer leur régime futur. Aussi le moment paraît-il venu aux habitants de l'archipel d'exprimer publiquement leur inflexible volonté que l'ancien comté d'Aland soit de nouveau réuni au royaume de Suède.

« Ce qui les engage à le faire, c'est la communauté d'origine, de langue, de culture, d'idées et de mœurs et la certitude que, sous le sceptre de la Suède, ils auront la sécurité de l'avenir.

« 7.135 hommes et femmes adultes d'Aland expriment ici au Roi et au peuple de Suède leur vif désir de voir rattacher l'archipel à la Suède. Ce désir, éprouvé avec une rare unanimité, repose sur un fondement inébranlable, et la présente requête constitue un témoignage non équivoque du vœu ardent de la population d'Aland de jouir de la protection et de la

prospérité qu'elle trouvera sous la loi du Royaume de Suède.

« Cette adresse au Roi et au peuple de Suède, née, sans distinction de classe, de profession ni de sexe, d'un puissant mouvement populaire, s'inspire d'intentions pures et de la conviction que la population des îles d'Aland a légitimement le droit de se prononcer en faveur du retour de l'archipel à la Suède.

« Sire,

« De même qu'ils osent, avec l'autorisation de plus de sept mille hommes et femmes d'Aland, exprimer l'espoir que le gouvernement sudéois saura, de concert avec la Finlande libre et indépendante, reconnue telle par le Roi et le Peuple de Suède, trouver la solution des difficultés qui pourraient s'opposer à la réalisation du vœu le plus ardent de la population d'Aland, les soussignés tiennent à affirmer aussi la ferme volonté de cette population d'obtenir le rattachement de l'archipel à la Suède. Nous prenons, en outre, la respectueuse liberté de prier Votre Majesté de daigner porter à la connaissance du Riksdag et du Peuple de Suède l'intense désir des habitants d'Aland.

« Aland,

« le 31 *décembre* 1917.

« Le soussigné, Harry Nissen, notaire public à Stockholm, certifie par la présente, sur la requête des intéressés :

« qu'il m'a été produit une adresse au Roi et au peuple de Suède, signée du 31 décembre 1917 et relative au vœu de la population des îles d'Aland

d'obtenir la réincorporation de l'ancien comté d'Aland au royaume de Suède ;

« qu'à cette adresse était annexé le procès-verbal d'une assemblée d'habitants mâles des îles d'Aland, tenue le 29 décembre 1917 à l'École primaire supérieure de Finstrom, à l'effet de délibérer et de prendre une résolution sur un projet de requête collective au gouvernement et au peuple suédois en vue du rattachement des îles d'Aland au royaume de Suède, le dit procès-verbal portant, entre autres, que, afin de constater la volonté réelle et à jamais indiscutable de la population d'Aland, il a été envoyé à toutes les communes d'Aland des formules de procuration pour une adresse au Roi et au peuple de Suède, les sollicitant de prendre les mesures propres à favoriser la possibilité d'une réunion d'Aland au royaume de Suède, formules sur lesquelles toute personne majeure de l'un ou de l'autre sexe, domiciliée dans l'archipel d'Aland, sans distinction de rang social, devait être mise en mesure d'apposer sa signature, et que la cueillette des signatures s'est étendue aux îles principales d'Aland mais n'a pas pu être entreprise, en raison d'empêchements provenant de la nature, à Kumlinge, à Brando et à Kokar et dans quelques villages de l'archipel ;

« qu'il appert de procurations également annexées à l'adresse que celles-ci sont munies de sept mille quatre-vingt-dix-sept (7.097) signatures ; et

« que, suivant un supplément à la susdite adresse produit au notaire soussigné, une récolte de signatures a eu lieu également dans les communes de Kum-

linge et de Brando, laquelle a donné huit cent seize (816) signatures ».

*Société des Nations, Journal Officiel août* 1920, p. 27.

Pendant ce temps, les Finlandais envoyaient une délégation à Stockholm et à Berlin pour demander, la reconnaissance de la Finlande comme Etat indépendant. A Berlin et à Stockholm, on répondit que l'indépendance de la Finlande ne pouvait être envisagée sans le consentement préalable de la Russie. Une délégation fut alors aussitôt envoyée à Pétrograd ; le 2 janvier 1918 le Conseil des Commissaires du Peuple reconnut l'indépendance finlandaise. Le 4 janvier le gouvernement suédois reconnaissait l'Etat indépendant de Finlande sans aucune réserve. Le même jour le gouvernement français reconnaissait aussi en fait et en droit l'indépendance de la Finlande. Le *Temps* du même jour écrivait : « La reconnaissance de l'indépendance de la Finlande ouvre une question délicate, celle des îles d'Aland qui tout en étant une dépendance administrative de la Finlande sont peuplées de Suédois et ont une grande importance pour la Suède. Mais à partir du moment où la Finlande cesse d'être englobée dans l'État russe, la question d'Aland ne doit plus être un problème d'équilibre européen : elle ne doit mettre en présence que les intérêts de la Finlande, les besoins de la Suède et les vœux de la population alandaise ».

## II. — *Intervention suédoise à Aland*

L'appel des Alandais n'avait pas été sans éveiller un écho dans l'opinion suédoise. Le 16 janvier 1918 en son discours du trône à la rentrée du Riksdag, le roi salua l'indépendance de la Finlande que la Suède avait été la première à reconnaître, mais immédiatement après il ajouta : « J'espère que l'indépendance de la Finlande facilitera une solution de nature à satisfaire la Suède dans la question d'Aland. J'ai pris des mesures pour préparer cette solution ».

Dès le 21 janvier une note officieuse vint déclarer que « Le gouvernement estimait que la question devait être réglée au moment de la paix générale, avec l'assentiment des puissances signataires de 1856. Si la Suède avait fait les démarches près des puissances centrales, c'était uniquement pour préserver les droits et les intérêts de la Suède dans le cas d'une paix séparée entre la Russie et l'Allemagne ».

On voit donc qu'au début, la Suède entendait ne pas s'associer officiellement du moins au mouvement d'indépendance Alandais, mais s'en remettre pour le sort futur d'Aland, au règlement général du prochain congrès de la paix.

Le 28 janvier, une délégation alandaise conduite par M. Bjœrkmann, maire de Marienhamm, arriva à Stockholm. Le 2 février, elle remettait au roi la pétition citée plus haut et qui demandait la réintégration des îles dans le royaume de Suède. Au mois de janvier M. Sundblon, député d'Aland, à la diète d'Helsingfors remit au gouvernement finlandais une

adresse demandant le retour de l'archipel à la Suède.

En ce même mois de janvier, la guerre civile s'étendit sur toute la Finlande : des combats acharnés eurent lieu entre les troupes blanches finlandaises groupées par le général Mannherheim et les gardes rouges appuyées par les bolcheviks russes. Jusqu'à Aland ces troubles eurent des répercussions douloureuses. Les détachements russes qui y étaient cantonnés commettaient pillages et violences. Les Alandais sollicidèrent alors la protection de la Suède. Le gouvernement suédois ne resta pas insensible à cet appel et ce d'autant moins que l'opinion publique le poussait à intervenir à Aland. C'est ce qu'il allait faire, mais dans nu but uniquement humanitaire. Le 13 février, il envoya à Aland deux navires escortés par un croiseur pour recueillir les Alandais désireux de regagner la Suède ; l'un d'eux emmenait l'agent des Soviets à Stockholm, M. Vorosky, qui devait essayer d'arrêter les désordres à Aland. Mais au même moment un corps des gardes blancs finlandais fort de 500 hommes environ mal armés, gagna l'archipel par les glaces pour y combattre les troupes russes qui comptaient près de 2.000 hommes bien armés, pourvus de mitrailleuses et de 2 batteries de campagne. Désireuse d'empêcher une effusion du sang, et d'accord avec le ministre de Finlande à Stockholm, la Suède offrit sa médiation : elle déclara se charger du rétablissement de l'ordre sur la base suivante : départ des troupes russes, le matériel et les propriétés russes étant gardés par les Suédois ; départ des gardes blancs, le maintien de l'ordre assuré par des troupes suédoises. Le gouver-

nement russe n'y faisant pas opposition et, le 20 février le corps finlandais ayant fini par consentir sur les conseils du gouvernement finlandais, à être rapatrié à condition que les Suédois protègent les Alandais, le gouvernement suédois envoya des troupes à Aland pour remplir sa mission pacificatrice. Le 23, après l'approbation du Riskdag, un bataillon d'infanterie de la garde pourvu d'artillerie de campagne fut débarqué à Aland. Pour prouver que cette intervention ne poursuivait pas une politique annexionniste déguisée, avant le départ du contingent, le ministre des Affaires étrangères suédois, M. Hellner, déclara aux ministres de l'Entente que : « Les mesures que le gouvernement royal projetait à Aland étaient prises uniquement dans un but d'humanité, sans aucune intention d'occupation définitive et que, de toutes manières, le statut futur de l'archipel ne pouvait être fixé que d'accord avec toutes les puissances signataires du traité de 1856 ».

En réponse, les gouvernements de France et d'Angleterre se référèrent au traité de 1856 et déclarèrent qu'en effet la question d'Aland ne saurait être tranchée sans leur concours.

Le Ministre des Affaires étrangères de Suède déclara en outre au ministre d'Allemagne : « Qu'il espérait bien que son gouvernement ne gênerait en rien l'occupation temporaire d'Aland par les troupes suédoises ». (E. Sjoestdt).

### III. — *Intervention allemande*

Tel ne fut pas l'avis du gouvernement allemand. Le 2 mars 1918 le ministre d'Allemagne à Stockholm avertit le ministre des Affaires étrangères que sur la demande de M. Svinhofund, chef du gouvernement finlandais, le gouvernement allemand envoyait des troupes en Finlande pour réprimer les révoltes et que du consentement de la Finlande, ces troupes se serviraient d'Aland comme base d'opérations. Voici en effet ce qui s'était passé. Le général Mannerheim avait demandé à l'Allemagne des troupes pour l'aider à combattre l'insurrection bolcheviste. L'état-major allemand projeta en conséquence un plan d'opérations qui, commençant par un débarquement à Aland, devait se continuer sur la terre ferme, les troupes étant acheminées sur la glace en Finlande. Cet accord fut consacré par un traité signé le 7 mars 1918. Pour prix de son concours, l'Allemagne exigeait que la Finlande s'engageât à ne céder à un Etat étranger aucune partie de son territoire et à ne consentir aucune servitude sur ses droits de souveraineté sans un accord préalable avec elle. C'était un concours chèrement payé ! Ce traité fut d'ailleurs annulé par le traité de Versailles. L'Allemagne eut vite fait de trouver à l'usage des puissances étrangères une justification juridique à son intervention : elle déclara se baser sur la non observation par les bolcheviks de l'article 6 du traité de Brest-Litowsk, article qui stipulait que les troupes russes devaient évacuer sans retard les îles d'Aland et la Finlande.

Le 6 mars, une escadre allemande débarquait 1.200 hommes dans l'île principale de Fasta-Aland. Une expédition principale comprenant une division fut débarquée à Ango et opéra en Finlande. Postérieurement, de nombreuses troupes allemandes furent débarquées à Aland d'où elles étaient ensuite dirigées sur la Finlande. L'occupation allemande dans l'archipel se prolongea jusqu'en octobre 1918. Cette intervention allemande à Aland avait soulevé une vive émotion dans l'opinion publique suédoise. Le gouvernement allemand aussitôt fit hautement connaître à Stockholm qu'il n'avait pas de vues personnelles sur l'archipel, mais, car il y avait un mais, il était par contre d'avis que la question d'Aland ne pouvait être réglée que par une « entente étroite » avec lui. A Aland, les Suédois avaient pris leurs dispositions pour évacuer d'une part les troupes russes et d'autre part les gardes blancs. Les premières furent débarquées en partie à Riga, l'autre partie fut internée en Suède. Les gardes blancs furent embarqués pour la Suède et de là dirigés sur la Finlande.

Sauvés du danger par l'intervention suédoise, les Alandais chargèrent le président de leur délégation à Stockholm d'exprimer par la voix de la presse leur reconnaissance et leur joie au peuple suédois. Devant les débarquements des troupes allemandes, la garnison suédoise avait été concentrée à Marienhamn. Au fur et à mesure que l'ordre se rétablissait, elle regagna la péninsule par paquets. Le 16 mai les derniers contingents suédois quittaient Aland, leur mission pacificatrice étant terminée.

Parallèlement à ce départ arriva une garnison finlandaise qui fut précédée par l'envoi d'un gouverneur militaire finlandais. Les Alandais ne virent, paraît-il, pas avec sympathie l'occupation allemande, mais ils furent fort irrités de l'arrivée des troupes finnoises. Leur mécontentement grandit encore quand un décret du gouvernement finlandais vint déclarer que désormais l'archipel formerait une province finlandaise avec un gouverneur civil et militaire. Inquiets, ils s'empressèrent d'adresser en même temps un appel au Sénat de Finlande, au roi de Suède et à l'empereur allemand. Dans cet appel qui fut signé par 15 notables, ils réclamaient leur rattachement à la Suède et exprimaient leur intention de faire procéder à une nouvelle consultation populaire. Le Sénat de Finlande répondit que : « Loin de vouloir s'arrêter à discuter un mouvement populaire qui avait amené le débarquement des troupes suédoises sans le consentement de la Finlande, il donnait ce grave avertissement aux signataires qu'aucune action ne serait tolérée de leur part contre l'intégrité du territoire national ».

Le roi de Suède fit connaître son espoir que son gouvernement trouverait le moyen de réaliser les vœux des insulaires.

L'empereur allemand se borna à émettre le vœu tout diplomatique que les parties intéressées arrivent à une entente.

Pendant un certain temps les Alandais, devant l'incertitude de l'issue de la guerre mondiale, ne firent plus aucune démarche. Ils surent toutefois

manifester leur peu d'empressement à servir le gouvernement finlandais. Au mois d'août, des centaines de jeunes gens alandais passèrent en Suède ayant traversé la mer, de nuit, pour échapper à la conscription.

Le gouvernement suédois ne resta pas inactif. Pendant l'été il engagea des négociations officieuses avec le gouvernement finlandais. Il proposait la base suivante : Lors des négociations de paix, la Suède soutiendrait les aspirations de la Finlande au sujet d'une rectification de frontière à l'Est ; en revanche, satisfaction devait être donnée à la population d'Aland revendiquant le droit de disposer d'elle-même : L'opinion publique suédoise s'organisait aussi : Le 8 septembre on fondait à Stockholm une Société l'Alandsferbundet dont le but était de préparer le retour d'Aland à la Suède. A la même époque, le gouvernement suédois négocia avec l'Allemagne et la Finlande une convention en vertu de laquelle les contingents militaires des trois Etats devaient procéder à la démolition des fortifications d'Aland. La démolition fut effectuée par les Finlandais et les Suédois : la défaite de l'Allemagne devait l'empêcher d'y participer. A l'automne, les démolitions étaient achevées : les îles étaient de nouveau libres de fortifications.

## CHAPITRE VII

# La Question d'Aland devant la Conférence de la Paix

## Le Conflit Suédo-Finlandais

SOMMAIRE

*Les Alandais portent leurs revendications devant la Conférence de la Paix et la Suède vient appuyer leurs démarches. La question traînant en longueur, la Suède essaye d'arriver à la résoudre par des négociations parallèles et directes avec la Finlande. Le terrain d'entente ne peut être trouvé et des incidents à Aland entraînent un conflit diplomatique entre la Suède et la Finlande.*

L'automne de 1918 voyait enfin la victoire couronner les efforts des armées alliées et les pourparlers de paix s'amorçer entre les belligérants. Les Alandais vont alors entreprendre de nouvelles démarches, mais cette fois auprès des puissances alliées victorieuses, puis auprès de la Conférence de la Paix lorsqu'elle fut réunie.

Plus que jamais ils allaient baser leur réclamation sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : ce principe de justice et de liberté qui avait déjà été proclamé dans le message du président Wilson du 8 janvier ne formait-il pas une des bases sur lesquelles les puissances alliées avaient hautement proclamé leur ambition de reconstruire une Europe nouvelle ?

Dès le 9 novembre 1918, une délégation alandaise se présentait aux ministres de France, de Grande-Bretagne, des États-Unis et d'Italie à Stockholm et leur remettait l'adresse suivante :

«Les négociations actuellement en cours entre les Alliés et les Puissances centrales permettent d'espérer le retour longtemps désiré de la paix. Aux termes du message du président Wilson, en date du 18 janvier dernier, il sera tenu compte, à la conclusion de la paix, du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Cette promesse, dont l'équité et l'importance pour la création d'un état de choses fondé sur le droit ont été pleinement reconnues, non seulement par les puissances alliées, mais par tout le reste du monde aussi, et qui constitue, certes une des conditions d'une paix durable entre les nations, engage la population des îles d'Aland, qui dans une adresse au Roi et au Peuple de Suède, datée du 31 décembre 1917, et jointe en traduction à la présente, a réclamer le rattachement de l'archipel à la Suède, à vous soumettre respectueusement une requête tendant à ce que son vœu ardent et unanime soit pris en considération aux prochaines négociations de paix, afin que la question des îles d'Aland reçoive une solution définitive, con-

forme à la volonté déjà affirmée des habitants de l'archipel.

« Confiante dans la légitimité de ce vœu, la population profondément suédoise d'Aland compte qu'une consultation populaire, organisée à bref délai, sous le contrôle d'une autorité absolument impartiale, et déjà sollicitée du gouvernement finlandais, lui donnera l'occasion d'en manifester la force.

« En même temps que la population d'Aland admet que le résultat de ce vote populaire, soumis au Congrès de la Paix, sera reconnu comme l'expression autorisée de sa volonté, les soussignés osent exprimer l'espoir que vous voudrez bien accéder au désir ardent et à la volonté inébranlable de cette population de voir l'ancien comté d'Aland de nouveau réuni à la Suède, votre bienveillante attention et votre énergique appui ».

La Suède qui avait jusqu'ici négocié officieusement avec Helsingfors mit à profit cette démarche des Alandais pour s'associer dès lors officiellement au mouvement d'indépendance alandais. Le 18 novembre, elle fit remettre au gouvernement finlandais par son ministre à Helsingfors une longue note dans laquelle, exprimant son désir d'arriver à une entente directe au sujet d'Aland avec le gouvernement finlandais, elle indiquait comme base d'entente que le statut futur d'Aland fut réglé par un plébiscite des habitants entouré de toutes les garanties, avec obligation pour la Suède et la Finlande d'en accepter les résultats.

Le communiqué officiel suivant fut publié à Stockholm : « Depuis que la population des îles d'Aland

s'est adressée par ses représentants au président des États-Unis et aux gouvernements de France, de Grande-Bretagne et d'Italie, dans le but de faire régler la situation future de l'archipel d'une manière conforme à la volonté exprimée par la population, le gouvernement suédois en conséquence de cette démarche a fait exprimer par son ministre à Helsingfors au gouvernement finlandais son désir de voir la situation future de l'archipel réglée par un plébiscite des habitants entouré de toutes les garanties, en portant obligation pour la Suède et pour la Finlande d'en accepter les résultats. Le gouvernement suédois continue toujours ses efforts pour arriver à une solution conforme au désir des Alandais et aux intérêts de la Suède ».

La voie suivie par le gouvernement suédois était dès lors très nette : « Notre gouvernement a posé ainsi ce droit des peuples à disposer d'eux-mêmes qu'ont proclamé les puissances actuellement victorieuses. En ceci notre gouvernement a derrière lui la nation suédoise tout entière ». (M. Branting).

De leur côté, les Alandais vont poursuivre avec ténacité leurs démarches auprès des alliés. Dès janvier 1919, ils envoyèrent une délégation à Paris pour porter par eux-mêmes, directement, leurs réclamations devant la conférence de la paix. Cette délégation qui comprenait en particulier un député à la Diète d'Helsingfors présenta le 31 janvier à la Conférence de la Paix une longue requête demandant le retour des îles à la Suède « comme conséquence claire et inévitable du principe du droit des nationalités

de disposer d'elles-mêmes ». Comme conclusion et pour montrer l'unanimité de la volonté populaire, les Alandais demandaient un plébiscite dont le résultat serait obligatoire pour la Finlande comme pour la Suède ». (*Société des Nations. J. O., p.* 30, *A.* 7).

Les négociations directes avec le gouvernement finlandais ne lui semblant pas devoir aboutir, le gouvernement suédois saisit l'occasion de cette démarche des habitants d'Aland devant la conférence de la paix pour y porter lui aussi la question en « appuyant » les démarches alandaises. Il fit remettre à la conférence une note par laquelle « il avait l'honneur de soumettre ses points de vue sur la question d'Aland ». Historiquement Aland était une terre suédoise. On insistait aussi sur le caractère européen de la question. On protestait enfin de son désir « intense » d'entretenir les rapports « les meilleurs » avec la Finlande, mais on pensait que la meilleure façon d'entretenir ces bons rapports était de satisfaire les aspirations du peuple alandais. Le gouvernement suédois déclarait « n'avoir négligé aucun soin » afin d'atteindre par la voie des négociations directes une telle solution de la question. Ce n'était que « pour des raisons indépendantes du désir du gouvernement royal » et parce qu'il avait « été prouvé impossible d'atteindre ce but par des négociations directes qu'il avait cru de son devoir d'appuyer auprès de la conférence la requête de la population des îles d'Aland ». Le gouvernement suédois estimait que puisque la conférence de la paix avait à s'occuper des nouvelles de la Finlande, c'était une « occasion propice » de s'occuper de la question

d'Aland. Il insistait donc pour que « la conférence prit en considération, aussitôt que faire se pourra, la question du droit de la population d'Aland de décider par un plébiscite effectué dans des conditions offrant les garanties nécessaires si l'archipel doit appartenir à la Suède ou à la Finlande ». La note donnait également l'assurance que la Suède était, au cas où Aland lui serait remise, prête à consentir des « arrangements » militaires avec la Finlande. En fin de compte le gouvernement suédois exprimait sa présomption que « en vertu des principes énoncés à la conférence de la paix, la Suède serait admise à prendre part à la discussion de la question ». Cette décision du gouvernement suédois de porter lui-même la question devant la Conférence de la Paix eut une vive répercussion en Finlande. Par une note du 5 juin le gouvernement finlandais répondant à la note suédoise du 19 novembre 1918 précisa son point de vue, point de vue qu'il devait maintenir jusqu'à la fin du conflit d'Aland. En premier lieu il confirmait son intention de ne consentir à aucune discussion touchant son droit de souveraineté sur les îles d'Aland. Le droit des Alandais à se séparer de la Finlande ne pourrait eur être reconnu que : 1° Si cette population était opprimée ; or le gouvernement finlandais avait assuré et avait continué d'assurer toutes les garanties désirables à la minorité alandaise ; 2° si cette séparation ne portait pas préjudice aux conditions vitales de la République finlandaise. Mais en second lieu, pressentant que les inquiétudes de la Suède étaient surtout causées par des craintes stratégiques, le

gouvernement de Finlande se disait « prêt à considérer les désiderata qui auront trait à la sauvegarde des intérêts militaires et politiques de la Suède dans la présente question et tout disposé à entrer en pourparlers avec le gouvernement suédois sur ce point. En conséquence le gouvernement finlandais déclarait ne pas « vouloir prendre en considération » la note du gouvernement suédois auprès de la Conférence de la Paix où il avait porté unilatéralement la question et exprimait son désir de régler la question directement avec la Suède.

Le 19 juin, le gouvernement suédois répondait qu'il voulait bien négocier directement avec la Finlande mais posait comme condition essentielle l'acceptation par la Finlande d'un plébiscite, car réfutant les objections finlandaises, il estimait que la question devait être traitée « en tenant compte avant tout du droit de la population d'Aland ». Après avoir de nouveau protesté qu'il n'avait porté la question devant la conférence de la paix que devant l'impossibilité d'une entente directe avec la Finlande, le gouvernement suédois concluait : que si le gouvernement finlandais ne croyait pas pouvoir accepter la base du plébiscite pour des négociations directes, il estimait préférable de remettre la décision de la question à la conférence de la paix dans l'espoir que l'opinion publique des deux pays s'inclinerait devant sa décision.

Devant l'impossibilité de s'entendre sur un point de départ et une base commune de discussion, les pourparlers directs semblaient impossibles.

La population d'Aland en ce même mois de juin fit de nouveau entendre sa voix. L'adresse suivante soumise à la ratification des habitants reçut 9.375 signatures, soit environ 95,3 % des électeurs (*Journal Officiel Société des Nations, p.* 42, *A.* 14*)*.

« Ayant appris que l'unanimité et la force de l'aspiration de la population alandaise réclamant la réincorporation de l'archipel au royaume de Suède ont été mis en doute et que l'on a tenté aussi du côté finnois de présenter la pétition alandaise au roi et au peuple de Suède comme étant survenue sous la pression que la soldatesque russe exerçait sur la population, les soussignés tiennent à affirmer énergiquement que nous continuons de maintenir avec une fermeté inébranlable le point de vue auquel ladite adresse a donné une expression. Notre désir de voir sur la base d'une consultation populaire Aland réuni à la mère Patrie et d'obtenir ainsi la sécurité pour la langue suédoise la civilisation et le bien-être futur de la population est aussi légitime qu'irréductible. En conséquence nous autorisons le Landsting d'Aland formé de représentants élus de toutes les communes alandaises à prendre toutes les dispositions qui pourront être jugées utiles à cet effet comme aussi à représenter seuls la population d'Aland et à agir en son nom ».

La question devant la conférence de la paix définitivement saisie trainait en longueur : En mai 1919 la Conférence avait constitué dans son sein un comité spécial, le Comité de la Baltique : la question d'Aland ressortit naturellement de sa compétence. Le

5 juillet, les délégués alandais remettaient au président de cette commission une longue lettre (*Société des Nations. J. O. p.* 44. *A.* 15*)* dans laquelle ils réitéraient leur appel à la conférence de la paix en faveur d'une solution qui implique le rattachement d'Aland à la Suède basé sur la volonté presqu'unanime des Alandais qui venait de se manifester récemment dans un plébiscite. Si une nouvelle manifestation de l'opinion alandaise était considérée comme indispensable ils renouvellaient leur demande de plébiscite dont le résultat serait obligatoire pour la Finlande et la Suède.

La commission de la Baltique finit par établir un rapport. Divisée sur la question de fond, la commission proposa de maintenir la neutralisation des îles, mais elle fut d'avis que le Conseil suprême laissa de côté la question de souveraineté qui serait ultérieurement soumise à la Société des Nations, la Russie étant pour le moment incapable de se faire entendre.

Ce rapport fut présenté au Conseil suprême qui afin d'être plus éclairé encore invita les délégués du gouvernement suédois à lui faire un exposé de la question ; cette audition eut lieu le 4 août. Les délégués déposèrent un mémorandum dans lequel ils protestèrent contre l'ajournement proposé de la question et demandèrent au conseil de la trancher immédiatement. La Suède s'engageait d'ailleurs à garantir la neutralité de l'archipel si on le lui remettait.

Cet exposé fut remis à la commission de la Baltique pour la préparation d'un nouveau rapport. C'était

encore un nouvel ajournement de la question. Cependant M. Clémenceau dans un discours qu'il prononça à la Chambre le 27 septembre 1919 prétendit à une prompte solution de conflit et exprima son espoir de faire rendre Aland à la Suède. Le 28 septembre le Landsting d'Aland d'adresser à M. Clémenceau un télégramme enthousiasmé (1).

Comme on peut le prévoir, le gouvernement suédois fit également présenter sa reconnaissance à M. Clémenceau par son ministre à Paris.

Mais le gouvernement des Soviets de Russie n'entendit pas que la question fut ainsi tranchée et surtout tranchée sans lui. Dans un radio du 3 octobre 1919, il dénia à la Conférence de la Paix toute qualité pour règler la question d'Aland. Ces îles, prétendait-il

---

(1) La population des îles d'Aland a pris connaissance avec le plus vif enthousiasme de la nouvelle impliquée dans le discours que vous avez prononcé à l'illustre Chambre des députés de France, à savoir qu'elle touche à la réalisation de son rêve plus que séculaire d'être réunie à la Suède, sa mère-patrie. La perspective de voir appliqué bientôt à l'archipel d'Aland le noble et équitable principe du droit des nationalités à disposer librement d'elles-mêmes, que la Conférence de la Paix a gravé au livre de l'Histoire, remplit de la joie la plus sincère le cœur de tous les Alandais. La population d'Aland à la ferme conviction qu'elle va être immédiatement mise en mesure de manifester, par une dernière et définitive consultation populaire — à supposer qu'une nouvelle expression de ses sentiments soit jugée nécessaire — sa volonté unanime et inébranlable de voir les Iles d'Aland réincorporées à la Suède.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de la gratitude sincère, illimitée et chaleureuse de la population d'Aland pour votre intervention décisive dans une question si profondément importante pour son avenir et sa félicité.

Au nom du Landsting des Iles d'Aland.

ne peuvent être attribuées à la Finlande que par un traité entre la Russie et elle, concernant les frontières de la Finlande. D'autre part, le gouvernement des Soviets déclarait qu'en raison de l'importance des îles pour les communications de la Russie elles ne pourraient être attribuées à la Suède sans le concours de la Russie. Cependant la solution entrevue comme si proche par M. Clémenceau n'intervenait toujours pas. Au mois d'octobre, dans les premiers jours, le gouvernement finlandais fit remettre un mémorandum relatif à la question d'Aland à la conférence de la Paix : il renouvelait son refus d'adhérer à la proposition suédoise de remettre le statut d'Aland à un plébiscite, déclarant que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ne pouvait s'appliquer au cas présent, car la séparation des îles porterait préjudice aux conditions vitales de la Finlande. Il se déclarait par contre disposé à contribuer à un arrangement garantissant la neutralité effective des îles d'Aland.

De plus, pour montrer clairement qu'il tenait compte des réclamations des habitants d'Aland, et que ce n'était pas là une « minorité opprimée », le gouvernement finlandais leur avait donné un gouvernement local largement indépendant. Une autonomie spéciale avait été accordée à la province d'Aland. La population était dispensée du service militaire qui était remplacé par le service des phares et du pilotage, leur langue était respectée, etc...

Cette autonomie ne fut guère bien accueillie par la population. Par ses déclarations du 21 février 1920 alors que cette loi d'autonomie n'était qu'à l'état de

projet, puis du premier mai 1920, le Landsting d'Aland repoussa les offres du gouvernement finlandais. Les habitants confirmèrent ces résolutions par une déclaration du 9 mai 1920 :

« La population alandaise ne peut pas rester sous la domination de la République finlandaise. Jamais elle ne reconnaîtra ni n'acceptera la loi dénuée de valeur dite loi sur l'autonomie que le Riksdag finlandais a voté contre la volonté d'Aland. Le landsting d'Aland l'a déjà proclamé en termes nets et clairs à la face du monde. Nous, hommes et femmes d'Aland, nous nous déclarons solidaires du Landsting et confirmons sa parole. En même temps nous avons l'honneur de prier une fois encore respectueusement, mais instamment, le Conseil suprême des puissances alliées de reconnaître sans délai à la population alandaise le droit de procéder à un plébiscite sur la base duquel elle soit ensuite immédiatement réincorporée au pays de ses pères, à la Suède. Ce n'est que sous le sceptre du royaume de Suède que le bonheur et la prospérité d'Aland pourront être fondés ».

*Le conflit Suédo-Finlandais*

Un télégramme dans le même sens fut envoyé à M. Clémenceau.

Mais toutes ces lenteurs, tous ces ajournements successifs auxquels était soumise la solution de la question d'Aland créèrent parmi les autochtones une agitation croissante.

Impatientée la population décida de faire une nouvelle démarche à Stockholm et elle exprima son désir

d'y envoyer une délégation. Ce désir fut naturellement accueilli avec une faveur insigne. Le 31 mai la délégation alandaise remettait au roi de Suède une adresse dans laquelle repoussant encore à nouveau l'autonomie que leur offrait la Finlande, les Alandais renouvelaient leur demande de plébiscite et de rattachement à la Suède (1). Le roi répondit en assurant les Alandais de tout son concours et les exhorta à attendre avec patience les décisions de la Conférence de la paix. Le président du Conseil qui prit la parole après son souverain maître assura la population d'Aland que « le gouvernement suédois ne renoncera pas à son effort pour faire reconnaître le droit de cette population à disposer d'elle-même et pour tacher ainsi de préparer les voies à une solution qui donne

---

(1) Dès le commencement de 1918, les mandataires de la population d'Aland ont exprimé au Roi et au Peuple de Suède le vœu ardent et constant de cette population d'être réincorporée au Royaume de Suède.

La marche des évènements dans le monde et les nobles princip s proclamés par les Puissances alliées et associées semblaient assurer aux populations détachées de leur mère-patrie le droit de disposer elles-mêmes de leur sort. L'archipel purement suédois d'Aland — situé à mi-chemin entre la Suède et la Finlande et nettement délimité estimait alors qu'il était, en ce qui le concernait, naturel et conforme à son droit de suivre ce principe et voyait, grâce à l'assistance du gouvernement suédois, une voie s'ouvrir à lui pour atteindre ce but.

Depuis lors, la population d'Aland ne s'est pas lassée de porter devant les gouvernements des Puissances aussi bien que devant la Conférence de la Paix la revendication de son droit à disposer d'elle-même par le moyen d'un plébiscite et à manifester ainsi par cet acte juridique l'énergie et la fermeté de son vouloir.

La population d'Aland n'a pas vu jusqu'ici se réaliser ses espérances. Forts de la justice de notre cause et indifférents à l'attrait trompeur d'une « autonomie » que nous n'avons jamais demandée et que nous avons déjà déclaré ne pouvoir

satisfaction à son vœu d'être réunie à la Suède ». Une adresse identique à celle qui avait été portée au roi de Suède fut remise aux représentants à Stockholm des États-Unis, de la France, de la Grande-Bretagne et du Japon. Devant cette démarche, le gouvernement finlandais se décida à réagir contre l'agitation alandaise. Le 4 juin, il faisait remettre à Stockholm une note par laquelle il protestait « formellement contre l'action du gouvernement suédois de se faire sans égard pour les droits et intérêts de la Finlande l'interprète donnant ainsi son appui aux menées de ce groupe ». D'autre part faisant allusion aux négociations et à la pression que tentait Stockholm, la note déclarait « Le gouvernement de la République désire par la même occasion porter à la connaissance

---

accepter, nous poursuivrons nos efforts pour être admis à déterminer nous-mêmes, sur le fondement sûr du droit pleinement reconnu de libre disposition, notre régime futur. Notre conviction profonde et inébranlable est qu'il ne saurait y avoir pour la population d'Aland de sécurité nationale permanente et de prospérité que sous l'égide du sceptre de la Suède. Mais le retard mis à chercher la solution de cette question dans la seule direction qui donne satisfaction au vœu de la population d'Aland, a créé une impatience croissante et fera naître certainement, s'il se prolonge et si les droits reconnus à d'autres peuples et populations continuent de nous être refusés, les appréhensions les plus vives quant à ce que l'avenir peut porter dans son sein pour cette population. Dans ces circonstances, nous songeons à convoquer prochainement une assemblée directement issue du suffrage populaire, afin de renouveler par son organe l'affirmation d'une volonté résolue et dans laquelle nous entendons persévérer. Car nous n'abandonnerons pas notre droit de tendre au rattachement d'Aland à l'État auquel nous unissent tout ensemble les liens du sang, nos intérêts vitaux et une histoire maintes fois séculaire.

Nous savons bien que la nation suédoise tout entière a suivi et continue de suivre avec sympathie nos efforts pour

du gouvernement royal suédois que la Finlande maintient également pour tout ce qui a trait aux îles d'Aland son droit de souveraineté que la Suède de son côté lui a reconnu sans réserve et se voit de ce chef dans l'obligation de repousser toute proposition incompatible avec ce droit ». En ce même jour (4 juin) le Président du Conseil des Ministres de Finlande escorté de deux de ses collègues se rendit à Marienham pour une entrevue avec les délégués de la population qu'il exhortèrent vivement à appliquer la loi d'autonomie. Le chef des délégués alandais, M. Sundblom confirma le refus des Alandais d'accepter cette loi et renouvela sa demande de plébiscite. Tous les délégués refusèrent même de prendre part à une discussion en vue de l'application de cette loi d'autonomie.

Le lendemain 5 juin, le gouvernement finlandais faisait arrêter M. Sundblom et le président du Landsting sous l'inculpation de haute trahison ; en même temps il envoyait dans les îles quelques détachements de troupes (3 compagnies).

Ces mesures allaient provoquer un violent conflit

---

faire reconnaître notre droit à disposer librement de nous-mêmes. Nous savons bien que le gouvernement suédois a fait ce qui était en son pouvoir pour réaliser les promesses faites lors de la remise, en 1918, de l'Adresse des Alandais et pour plaider devant les Puissances notre juste cause. Mais nous tenons cependant à formuler ici, une fois de plus, devant le peuple de Suède notre inéluctable revendication. Nous ne voulons pas renoncer à espérer que le gouvernement suédois réussira enfin à faire entendre notre voix et à obtenir le règlement de notre cause qui est seul capable de nous donner satisfaction, à savoir la réunion de l'archipel à la Suède.

avec la Suède. Ces arrestations, puis le transport des troupes finnoises à Aland, surexcitèrent fortement l'opinion suédoise. Le gouvernement s'émut et fit demander à Helsingfors le motif de ces arrestations. Le 8 juin le gouvernement suédois répondit à la note finlandaise du 4 en protestant naturellement de son innocence et de sa parfaite correction et maintenait la demande de plébiscite (1). Le même jour, le gouvernement finlandais faisant savoir au gouvernement suédois que : « Un certain nombre de citoyens finlandais appartenant à la population d'Aland ont même, après l'entrée en vigueur de la loi sur l'autonomie alandaise ouvertement et sans réserve manifesté leurs aspirations de parvenir avec l'appui d'une puissance étrangère et sous sa protection, à réaliser la séparation de l'Aland et de la Finlande. Les personnes en question se sont de ce fait rendues coupables d'actes criminels selon la loi finlandaise impliquant pour l'État l'obligation d'intervenir ;

---

(1) Ce n'est pas sans étonnement que le gouvernement Royal suédois vient de recevoir la note que le ministre de Finlande, d'ordre de son Gouvernement, lui a adressée en date du 3 de ce mois.

Dès le moment où la population d'Aland fit valoir avec une grande unanimité son droit de résoudre elle-même la question de son futur statut politique, le Gouvernement royal n'a jamais caché au gouvernement finlandais qu'il considérait — ce qu'il fait du reste toujours — cette prétention, basée sur le principe du droit des peuples de disposer eux-mêmes de leur sort, comme entièrement légitime.

Le gouvernement royal n'a pas non plus manqué de chercher à résoudre en commun accord avec la Finlande la question d'Aland sur la base d'un plébiscite.

Ni l'attitude de la Suède dans la question alandaise, ni l'état général de cette question devant la Conférence de la

le degré de leur culpabilité ressortira de l'enquête judiciaire qui sera ouverte contre eux ». En outre, j'ai l'honneur de vous faire observer que le gouvernement de la République considère la présente affaire comme une question intérieure finlandaise ».

Le 10 juin, dans une note au gouvernement finlandais, le gouvernement suédois répondait qu'il ne considérait pas du tout l'affaire comme une question intérieure finlandaise, que les arrestations opérées étaient contraires au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, droit sur lequel la Finlande s'était basée pour proclamer son autonomie. La note se terminait enfin par un avertissement à la Finlande sur les conséquences que le gouvernement suédois entendait tirer de ces incidents : « Dans ces circonstances, le gouvernement royal croit devoir attirer l'attention toute spéciale du gouvernement finlandais sur le fait que pour les raisons qui ont été exposées plus haut, les mesures qui viennent d'être prises contre certains Alandais n'ont pas manqué de soulever parmi la nation suédoise tout entière, qui a plusieurs reprises a donné son adhésion unanime et

---

Paix n'a pu justifier la remise de la note que le gouvernement finlandais vient de délivrer.

Dans la note adressée au Gouvernement de la Finlande par le ministre de Suède à Helsingfors, en date du 19 juin 1919, le gouvernement royal a fait ressortir d'une manière détaillée ses points de vue sur les différents côtés du problème alandais, y compris ceux auxquels il est fait allusion dans la dernière note du gouvernement finlandais. Le gouvernement royal maintient toujours sa manière de voir exposée dans ladite note et n'a pas de raison d'y ajouter quoi que ce soit.

chaleureuse aux revendications de la population apparentée alandaise, à l'état d'esprit qui peut avoir les les conséquences les plus profondes et les plus malheureuses pour les relations entre les deux pays. Si la Finlande désire maintenir la bonne entente avec la Suède, que du côté finlandais on s'est souvent déclaré vouloir rechercher et à laquelle on tient également en Suède, le gouvernement finlandais doit prendre en considération le fait que l'opinion publique suédoise a le sentiment unanime que ces mesures d'arrestations constituent une violation d'un droit inaliénable. C'est dans le sentiment de sa responsabilité à l'égard de l'avenir des relations suédo-finlandaises que le gouvernement royal croit devoir insister auprès du gouvernement finlandais pour qu'il prenne en sérieuse considération les vues du gouvernement suédois ci-dessus énoncées ».

A ces propositions suédoises, le gouvernement finlandais répondit le 12 juin par une fin de non recevoir. Après avoir déclaré non sans ironie, qu'il était à présumer que le gouvernement royal était aussi bien au courant que le gouvernement finlandais des dessins alandais, la note déclarait. « En ce qui concerne l'avis exprimé par le gouvernement royal estimant qu'une opinion unanime du peuple suédois ressentirait comme une violation d'un droit inaliénable l'acte d'arrestation ordonné par le gouvernement de la République en Aland, le gouvernement de la République se voit dans l'obligation de faire constater que l'ordre judiciaire de la Finlande ne reconnait aux citoyens du pays aucun droit quelcon-

que d'entrer en négociations avec une puissance étrangère ayant pour objet des démarches dirigées contre les pouvoirs publics du propre pays de son territoire. Le gouvernement de la République n'a non plus à sa connaissance que l'opinion légale en Suède eut admis un droit pareil à aucun citoyen et encore moins un principe pareil eut acquit la sanction générale. Il est donc impossible de voir quel serait le droit inaliénable violé par le fait de la part des autorités finlandaises d'avoir pris à l'encontre des citoyens finlandais, les mesures fondées en droit qui ont suscité la désapprobation du gouvernement royal et dans la note du 10 juin sont qualifiées comme n'étant pas provocantes seulement à l'égard de la population d'Aland. Comme il a été précédemment déclaré par le gouvernement de la République, la question est une affaire intérieure finlandaise ».

Après un échange de notes sur ce ton, la tension entre Helsingfors et Stockholm fut à son paroxisme. Le gouvernement suédois annonça hautement sa décision de rappeler son ministre à Helsingfors. En même temps il avertit les grandes puissances de l'urgence d'une solution rapide à apporter à la question et leur dénonça toute l'acuité de son conflit avec la Finlande.

## CHAPITRE VII

# La Question d'Aland devant la Société des Nations

SOMMAIRE

*Pour éviter le conflit entre la Suède et la Finlande, l'Angleterre porte la question d'Aland devant la Société des Nations. La Finlande conteste la compétence du Conseil de la Société des Nations. Mais le Conseil rejette l'exception d'incompétence et se saisit de la question. Il adopte le 24 juin une recommandation aux termes de laquelle la souveraineté sur les îles est reconnue à la Finlande moyennant des garanties accordées à la minorité alandaise et une neutralisation efficace. Une conférence réunie à Genève élabore la Convention de neutralisation.*

Ému par la gravité du différent suédo-norvégien, le gouvernement anglais demanda qu'il fut évoqué devant le Conseil de la Société des Nations, en vertu de l'article 11 du pacte des nations qui stipule : « Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société intéresse la Société toute entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres

à sauvegarder efficacement la paix des nations. En pareil cas, le secrétaire général convoque immédiatement le Conseil à la demande de toute membre de la Société ».

Le 19 juin, le gouvernement britannique exprimait son désir au secrétaire général de la Société des Nations. Dès lors, la procédure prévue au pacte par les articles 15 et 17 qui conféraient au secrétaire général le soin de prendre toutes les dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complet n'avait plus qu'à se dérouler..

Par lettre adressée le 22 juin au Ministre des affaires étrangères de Suède et de Finlande, le secrétaire général de la Société des Nations convoqua ces pays respectifs pour la prochaine session du Conseil où la question d'Aland serait examinée.

Le 2 juillet le gouvernement suédois désignait pour le représenter devant le Conseil de la Société des Nations M. Branting, président du Conseil.

Le représentant choisi par le gouvernement finlandais fut son ministre à Paris, M. Enckell.

En vertu de l'article 13 du pacte qui stipule que « les parties dans le plus bref délai, doivent communiquer l'exposé de leur cause avec tous faits pertinents et pièces justificatives », le Gouvernement suédois faisait parvenir le 7 juillet un long mémoire accompagné de pièces justificatives résumant longuement la question d'Aland. Le même jour, des documents du même genre étaient remis par le gouvernement finlandais.

L'évocation de la question d'Aland devant la

Société des Nations la faisait entrer une fois de plus, dans une phase nouvelle de son histoire.

A la Conférence de la Paix, comme nous venons de le voir, la question n'avait pas pu être tranchée : elle avait été renvoyée de la Conférence aux commissions, des commissions au comité des Cinq sans qu'aucune décision put intervenir.

Les négociations entre la Suède et la Finlande n'eurent point un meilleur sort : elles ne purent aboutir à rien si ce n'est à créer entre ces deux Etats un conflit aigu.

Ces échecs successifs se rattachent l'un et l'autre à une même cause ; à ce fait que l'on s'était borné à envisager la question d'Aland uniquement, ou presque, comme une question politique. Les méthodes diplomatiques traditionnelles avaient donc échoué. Il n'y avait plus, comme dernier recours, qu'à porter l'affaire devant le Conseil de la Société des Nations. Mais là, on allait l'étudier avec une méthode assez différente de celle qui avait été suivie jusqu'ici. Dorénavant elle sera examinée d'une façon juridique et technique par des juges sinon désintéressés du moins plus impartiaux parce que travaillant dans des conditions toutes spéciales. Le Conseil de la Société des Nations va porter principalement son attention sur le côté juridique de la question d'Aland sans toutefois négliger entièrement le côté diplomatique, car l'on ne peut pas dire que le Conseil de la Société des Nations ne fasse pas de diplomatie. Composé en effet, des représentants des grandes puissances, aidé mais non submergé par ceux de quelques puissances plus

petites, il tient nécessairement compte des intérêts de ces grandes puissances : mais il tient compte aussi de l'opinion publique et par suite de l'intérêt public général. Il est obligé encore de prendre en considération l'opinion de l'assemblée au contrôle de laquelle il n'est pas soumis juridiquement mais à laquelle, chaque année, il présente le bilan de son activité.

Enfin le Conseil de la Société des Nations ne travaille pas, comme les organismes diplomatiques traditionnels dans l'ombre et le mystère, il ne travaille pas non plus en public — c'est là une chose impossible — mais dans une atmosphère de publicité restreinte bornée aux conversations officieuses avec les représentants de toutes les puissances.

En second lieu les méthodes avec lesquelles on étudie à la Société des Nations les problèmes qui y sont portés sont toutes différentes de celles qui demeurent l'apanage des conférences diplomatiques. Le Conseil a près de lui un organisme d'études permanent : le secrétariat auquel viennent s'ajouter des commissions techniques — composées de techniciens au vrai sens du mot — qui étudient à fond et scientifiquement les questions, et n'hésitent pas, quand cela est nécessaire, à déléguer de leurs membres pour effectuer sur places de minutieuses enquêtes. Le Conseil est donc très documenté sur les questions qu'il a à traiter et il peut ainsi se prononcer en pleine connaissance de cause.

Enfin l'examen et la discussion des questions à la Société des Nations sont beaucoup moins passionnés que dans les chancelleries en raison de l'atmosphère

spéciale où elle travaille. Elle a fixé son siège loin des capitales politiques des États, dans une ville d'un pays neutre.

De ce fait les question sont envisagées et discutées à Genève dans un esprit de conciliation tout à fait remarquable très différent de l'ambiance passionnée et partiale dans laquelle se déroulent fatalement les délibérations diplomatiques traditionnelles. Une dernière considération dont il est à peine besoin de souligner l'importance doit encore être signalée, c'est que le conseil de la Société des Nations est hautement guidé dans ses déterminations par la conscience qu'il a de son rôle de superdiplomatie morale.

Pour toutes ces raisons, le Conseil de la Société des Nations s'attachera surtout au côté juridique de la question d'Aland et posera ainsi le problème : la manifestation de volonté des Alandais réclamant leur rattachement à la Suède, crée-t-elle un droit pour cette population à se détacher de la Finlande ? Et tous les aspects, tous les détails viendront se grouper autour de cette idée centrale.

Une question préjudicielle allait toutefois être soulevée : le Conseil de la Société des Nations était-il, d'après le pacte, compétent pour statuer sur le conflit alandais ?

Les débats devant le Conseil de la Société des Nations devaient, en effet, s'ouvrir à Londres le 9 juillet. Mais par une lettre en date du 9, le représentant finlandais d'ordre de son Gouvernement remit une note

par laquelle il déclinait la compétence du Conseil de la Société des Nations.

« Le Gouvernement de la République de Finlande, disait-elle, si déférent qu'il entende être vis-à-vis du Conseil de la Société des Nations, éminent organe de la plus haute expression de la vie internationale, ne saurait, dans les circonstances présentes, admettre que le Conseil de la Société des Nations pût, à la demande de l'un de ses menbres, connaître du différend qui s'est élevé entre la population des îles d'Aland et l'ensemble de la nation finlandaise.

« Aux termes de la lettre que Monsieur le Secrétaire Général du Conseil de la Société des Nations a bien voulu adresser à Monsieur le Ministre des Affaires Etrangères de Finlande, le Conseil a été saisi de cette question en application de l'article II du Pacte :

> « Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société, intéresse la Société tout entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations. En pareil cas, le Secrétaire Général convoque immédiatement le Conseil, à la demande de tout membre de la Société .
>
> « Il est, en outre, déclaré que tout membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par

suite de troubler la paix ou la bonnee ntente entre nations dont la paix dépend ».

« Dans le cas présent, nulle guerre ou menace de guerre ne saurait exister.

D'autre part, le dissentiment qui s'est elevé dans des circonstances exceptionnelles, entre la population des îles d'Aland et le Gouvernement de Finlande, n'a pas le caractère d'un différend d'ordre international, mais celui d'une crise d'ordre interne, que l'interprétation nettement annexionniste d'une puissance voisine, désireuse de s'étendre aux dépens d'autrui, ne saurait transformer en différend d'ordre international : si la paix du monde peut être troublée, ce ne saurait être du fait de la Finlande, qui ne demande que le maintien du *statu quo*.

« Le Gouvernement de la Finlande, ayant donné à la question d'Aland la solution la plus libérale, en accordant à cet archipel l'autonomie la plus étendue, ne peut comprendre comment, dans la circonstance, il y aurait de son fait, une menace de guerre, ni, d'autre part comment une question intérieure de protection des minorités ethniques pourrait être, par la volonté d'une tierce puissance, transformée en une question internationale. Le gouvernement de Finlande fait, avec la plus grande déférence, observer au Conseil de la Société des Nations, en se référant à l'article 15, alinéa 8, du Pacte, que ce « différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive » de la Finlande ».

Force était de résoudre d'abord cette question pré-

liminaire. Si l'article 15 créait une exception d'incompétence, il laissait au Conseil le droit d'accueillir ou de rejeter cette exception. Aussi dans sa réunion du 12 juillet, le Conseil prit avec l'assentiment de la Suède et de la Finlande la résolution suivante : « Une commission internationale de trois juristes sera désignée afin de faire connaître au Conseil dans le plus bref délai possible leur opinion : 1° Sur la question de savoir si dans le sens de l'alinéa 8 de l'article 15 du pacte la thèse soutenue par la Finlande devant le Conseil au sujet des îles d'Aland porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de la Finlande ; 2° Sur l'état actuel des obligations internationales en matière de démilitarisation concernant les îles d'Aland ». Cette commission qui comprit M. Larnaude, doyen de la Faculté de droit de Paris, un jurisconsulte suisse, M. Max Huber (1) et un jurisconsulte néerlandais, M. Struycken se réunit le 3 août 1920 à Paris. Ses travaux durèrent un mois. Après avoir pris connaissance de tous les documents nécessaires et entendu les délégués suédois, alandais, finlandais, elle déposa le 5 septembre 1920, un long rapport qui concluait après un examen minutieux de la situation de fait des îles que : « 1° le différend suédo-finlandais ne portait pas sur une question politique définitivement établie dépendant exclusivement de la souveraineté territoriale d'un État. 2° Le différend avait pris bien au contraire naissance

(1) Professeur à Zurich et membre de la Cour internationale de la Haye.

dans une situation de fait créée par l'état de transformation politique des îles d'Aland, transformation qui a sa cause et prend sa source dans les manifestations séparatistes de la population, invoquant le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et dans certains événements militaires qui ont accompagné ou suivi la séparation de la Finlande et de l'empire russe à un moment où le Finlande n'avait pas encore acquis le caractère d'un état définitivement constitué. 3° Il résulte de là que le différend ne porte pas sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de la Finlande. 4° Le Conseil de la Société des Nations est donc compétent aux termes de l'article 15 § 4 pour recommander toutes solutions qu'il considère comme les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce ».

Sur la question de démilitarisation des îles d'Aland, les juristes en arrivèrent à ces conclusions. « Les stipulations de la convention et du traité de paix du 30 mars 1856 concernant la démilitarisation des îles d'Aland sont encore en vigueur ; 2° elles ont été établies dans un intérêt européen et elles ont créé pour les îles d'Aland un statut international particulier au point de vue militaire. Il en résulte qu'aussi longtemps que les stipulations n'ont pas été valablement remplacées par des nouvelles, chaque état interessé est en droit de réclamer qu'elles soient respectées. Il en résulte également que tout État possédant ces îles doit se conformer aux obligations qui découlent pour lui du système de démilitarisation par ces stipulations ».

Le 20 septembre 1920, le Conseil de la Société des Nations prit connaissance de ce rapport. Conformément à ses conclusions, il se déclara compétent pour recommander la solution qu'il jugerait équitable. Cette question de compétence résolue, le Conseil de la Société des Nations allait pouvoir examiner au fond la question d'Aland. Mais désireux d'être complètement éclairé, afin de se prononcer en pleine connaissance de cause, il chargea une commission de cinq rapporteurs de lui soumettre une minutieuse enquête sur cette question.

La commission procéda à un travail d'information très serré qu'elle poursuivit même jusqu'à Aland, en Suède et en Finlande. Un long rapport consigna les résultats de ces travaux.

Après avoir étudié la situation géographique, économique et stratégique des îles, les rapporteurs placèrent la question sur le terrain juridique. Le point de départ de leur raisonnement fut le suivant : La Finlande est un état souverain sitôt après son érection en état indépendant. Les îles d'Aland faisaient partie auparavant du Grand duché de Finlande, état autonome à certains points de vue, mais placé sous la souveraineté russe, la Finlande devenant état indépendant les îles d'Aland font toujours partie de l'état finlandais. « Détacher donc les îles de la Finlande, ce serait altérer son statut juridique en enlevant à ce pays une partie de ce qui lui appartient ». Voici un premier point acquis.

Mais le principe de la libre disposition des peuples ne pourrait-il en s'appliquant à Aland modifier cette

situation ? On ne saurait reconnaître d'une façon absolue à une minorité d'un état le pouvoir de s'en détacher selon son bon plaisir : c'est là une solution extrême qui ne devrait être reconnue qu'à des minorités opprimées. Or le gouvernement finlandais étant prêt à donner toutes les garanties souhaitables à la minorité alandaise, on ne peut reconnaître à cette minorité le droit de se détacher de la Finlande. En second lieu, il faut aussi tenir compte des éléments historiques, géographiques et politiques qui militent tous en faveur du maintien d'Aland à la Finlande. Toutefois, pour dissiper les appréhensions des Alandais, les rapporteurs étaient d'avis de demander au gouvernement finlandais des garanties en leur faveur. L'acceptation de ces garanties par la Finlande devait d'ailleurs être une condition essentielle du maintien des îles sous sa souveraineté. De plus, pour l'avenir, la protection des Alandais devait être garantie par le Conseil de la Société des Nations qui aurait le droit d'intervenir dans tout conflit des Alandais avec le gouvernement central.

Au point de vue de la neutralisation des îles, jugeant que les interdictions de fortification établies par la convention de 1856 étaient insuffisantes, les rapporteurs concluaient à la nécessité de l'établissement d'une nouvelle convention internationale qui viendrait la remplacer et établirait une neutralisation plus efficace. Pour donner à cette convention un caractère véritablement international, en même temps que des garanties plus nombreuses, en outre des États riverains de la Baltique, les grandes puis-

sances devraient être appelées à signer cet accord. Enfin la Société des Nations serait investie du rôle de veiller à son exécution.

Ce rapport fut présenté à la treizième session du Conseil de la Société des Nations qui s'ouvrit à Genève le 17 juin 1921. La Suède et la Finlande y furent respectivement représentées par M. Branting et M. Enckell.

Dès la première séance du Conseil consacrée à la question d'Aland, le 20 juin, les représentants de ces deux pays furent invités à faire connaître les points de vue de leurs gouvernemenrs respectifs.

Le gouvernement finlandais déclara rester fidèle à son point de vue primitif, que la question d'Aland était une question intérieure finlandaise, car la Finlande avait un droit de souveraineté sur les îles d'Aland, qui étaient et avaient toujours été une partie intégrante de ce pays. Ce droit de souveraineté avait d'ailleurs été démontré avec évidence par les rapporteurs. Toutefois déclara M. Enckell : « Le gouvernement finlandais ne veut pas refuser de prendre en considération les propositions des rapporteurs tendans à augmenter les garanties accordées à la minorité alandaise, propositions qu'il approuve sur les points principaux ».

En second lieu le gouvernement finlandais se déclara disposé à consentir à la neutralisation des îles sous les auspices de la Société des Nations.

Par contre la Finlande confirma son opposition à un plébiciste, car, il serait « d'autant plus injuste de lui enlever les îles qu'au point de vue géographique,

politique et historique, tous les arguments, comme l'ont d'ailleurs démontré les rapporteurs militent en faveur du *statu quo* ».

« La fraction d'une nationalité n'a pas le droit de se séparer de la totalité au détriment du reste. Il serait donc injuste d'invoquer en faveur du plébiciste alandais le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, ce serait même d'autant plus injuste que les Alandais, comme l'ont fait observer les rapporteurs ne peuvent avec raison se plaindre d'avoir été opprimés par la Finlande ».

Telle fut en résumé la thèse que présenta le gouvernement finlandais.

La thèse du gouvernement suédois qui fut éloquemment exposée par M. Branting, alors ministre des Affaires étrangères, était totalement opposée.

Il critiqua tout d'abord la façon de voir des rapporteurs, qui semblent avoir adopté la thèse de l'une des parties et s'être efforcés ensuite de trouver des arguments, qui restent parfois étrangers au sujet même.

« D'après le gouvernement suédois, poursuivit-il, le principe des nationalités n'est pas un principe devant lequel tout sans exception doit s'incliner. Il n'y a pas de principe qui n'ait d'exception. Le fait qu'il s'agit ici d'un territoire dont le sort juridique n'est pas définitivement réglé — car contrairement aux rapporteurs le gouvernement suédois estimait qu'Aland n'était pas sitôt après l'indépendance de la Finlande passé sous la souveraineté finlandaise — est de nature à laisser tomber des objections à l'application du principe des nationalités ».

« En outre quand une province comme l'Aland forme une unité géographique, quand ses frontières peuvent être délimitées sans donner lieu à aucune difficulté sérieuse, quand sa valeur économique est de relativement peu d'importance et que le lien économique des habitants ne les rattache pas d'une manière particulière au pays dont ils suivent maintenant le sort, quand l'histoire et le passé démontrent sur presque chaque page et particulièrement dans toutes les grandes crises politiques la communauté de sentiments et des intérêts des habitants avec le pays auquel ils demandent d'être réunis et dont ils ont été séparés seulement par la force des armes, quand sa possession ne constitue aucun élément nécessaire pour la défense du pays dont il veut se séparer, quand toutes ces conditions sont là, c'est une mauvaise politique, qui doit forcément amener une fermentation perpétuelle et des germes continuels de nouveaux conflits ».

Dans le cas présent telle solution « serait d'autant plus difficile à comprendre, d'autant plus néfaste que la volonté de la population s'est prononcée avec une unanimité si complète, avec une ténacité qui a frappé les rapporteurs eux-mêmes.

« En rendant justice aux vœux de la population des îles d'Aland, le Conseil n'a pas à craindre de porter atteinte aux intérêts ou aux sentiments d'une minorité habitant les îles. Il n'a pas à craindre de se trouver en face de sentiments éphémères. Les siècles du passé sont là pour écarter une telle prévention, et, l'infati-

gable persévérance des habitants démontre bien combien leur volonté est sérieuse ».

En terminant M. Branting demanda à la Société des Nations de trancher la question d'Aland en donnant satisfaction à la volonté unanime des Alandais.

Sur l'approbation des représentants de la Suède et de la Finlande, les délégués des Alandais furent ensuite appelés à exposer eux-mêmes leur cause devant le conseil de la Société des Nations.

Leurs représentants (MM. Karlsonn et Erikson) bien que reconnaissant que leurs compatriotes n'ont à se plaindre d'aucune oppression de la part du gouvernement finlandais expliquèrent qu'ils ne désiraient pas rester sous la souveraineté finlandaise même avec une extension des garanties dont ils jouissent à présent.

« Les Alandais sont de race suédoise et s'efforcent de conserver leurs traditions suédoises ce qu'ils ne pourraient pas faire sous la souveraineté finlandaise. Une solution qui les laisserait sous la souveraineté finlandaise donnerait naissance à des difficultés permanentes et à un sentiment d'animosité contre l'élément finnois dont l'invasion sur les îles serait irrésistible malgré toutes les précautions. On ne doit pas perdre de vue que les Finnois sont d'une toute autre race et d'une toute autre mentalité que les Alandais indigènes purement suédois » (Compte-rendu, p. 37).

« Plutôt que de faire partie de la Finlande, les Alandais aimeraient mieux leur indépendance complète qu'ils voudraient bien essayer de faire valoir s'ils ne pouvaient pas obtenir leur rattachement à la Suède. Ils ne peuvent pas accepter la solution suggérée

par la commission des rapporteurs car elle ne ferait le bonheur ni des Alandais ni de la Finlande ».

Voilà en résumé les différents points de vue qui furent exposés au Conseil de la Société des Nations.

Après des échanges de vue entre ses membres, le Conseil adopta à l'unanimité des membres présents (1) — sauf bien entendu les parties en cause — une recommandation qui attribuait la souveraineté des îles d'Aland à la Finlande moyennant l'octroi de certaines garanties données à la population et la conclusion d'un accord international relatif à la neutralisation de l'archipel. En voici d'ailleurs le texte :

Le Conseil dans sa séance du 25 juin 1921, les deux parties intéressées au sort des Iles d'Aland ayant consenti à ce que le Conseil de la Société des Nations soit appelé à régler la difficulté qui s'est produite et ayant accepté de se conformer à sa décision ;

prenant en consédiration le rapport des jurisconsultes qui conclut sur la question de la compétence, et la décision du Conseil du 20 septembre se reconnaissant ladite compétence ;

ayant pris connaissance de l'ensemble des considérations géographiques, ethniques, politiques, économiques et militaires, exposées dans le mémoire des rapporteurs qui se sont ivrés à une enquête approfondie sur la demande de la Société des Nations ;

mais, ayant reconnu, d'autre part, l'opportunité d'une

(1) Les parties représentées au Conseil étaient : Japon (Vicomte Ishi), président du Conseil ; Belgique (M. Hymans) ; Brésil (M. da Cunha) ; Empire Britannique (M. Fisher) ; Chine (M. Wellington Roo) ; Espagne (Son Excellence M. Quinones de Léon) ; France (Son Excellence M. Hanotaux) ; Italie (Marquis Impériali).

solution apportant le maximum de sécurité tant à la population des Iles qu'aux parties intéressées ;

décide :

1° la souveraineté des îles d'Aland est reconnue comme appartenant à la Finlande ;

2° toutefois, la paix générale, l'avenir des relations cordiales entre la Finlande et la Suède, la prospérité et le bonheur des îles d'elle-même ne peuvent qu'être confirmés par des mesures portant : *a)* sur des garanties nouvelles données à la population des îles ; *b)* sur la neutralisation et la non-fortification de l'archipel ;

3° les garanties nouvelles à insérer dans la loi d'économie devront avoir notamment pour objet de conserver la langue suédoise dans les écoles, de maintenir les propriétés foncières entre les mains des habitants ; de fixer des limites raisonnables à l'acquisition du droit de vote par les immigrants et d'assurer la nomination d'un gouverneur jouissant de la confiance de la population.

4° Le Conseil ayant reconnu que la meilleure solution en ce qui concerne les garanties serait dans un accord entre les représentants de la Finlande et ceux de la Suède, au besoin avec le concours du Conseil de la Société des Nations, il a été décidé que cet accord va être recherché du consentement des deux parties. Au cas où l'accord ne se réaliserait pas, le Conseil fixerait lui-même les garanties qui lui paraîtraient devoir être insérées, par voie d'amendement, dans la loi d'autonomie du 7 mai 1920. Et dans tous les cas, le Conseil de la Société des Nations veillera à l'application de ces garanties.

5° Un accord international en vue de la non-fortification et de la neutralisation de l'archipel doit garantir au peuple suédois, et à tous les pays intéressés, que les îles d'Aland ne deviendront jamais une cause de danger au point de vue militaire. A cet effet, la Convention de 1856 doit être remplacée par un accord plus large, placé sous la garantie de toutes les Puissances intéressées, y compris la Suède. Le Conseil estime que cet accord devrait se conformer, dans ses grandes lignes, au projet suédois de convention pour la neutralisation des îles. Il charge le secrétaire général d'in-

viter les gouvernements intéressés à désigner des repré se tants dûment accrédités pour discuter et conclure le traité proposé.

La Finlande déclara aussitôt accepter la décision du Conseil de la Société des Nations.

La Suède pour qui elle était cependant cruelle, s'inclina loyalement et noblement. M. Branting tint toutefois à faire la déclaration suivante :

« C'est avec une déception profonde que la nation suédoise prendra connaissance de la résolution du Conseil de la Société des Nations. En faisant sienne devant l'Europe et devant la Société des Nations la cause de la population des îles d'Aland, la Suède n'a pas été inspirée par le désir d'agrandir son territoire. Il ne s'est agi pour elle que de faire valoir les idées élevées de la justice et de défendre les droits d'une petite population insulaire parfaitement homogène, de se rattacher à la mère patrie à laquelle la force l'avait arrachée, mais à qui l'unissent toujours les liens d'une commune origine, d'une commune histoire et d'un commun esprit national. Cette population a proclamé devant le monde entier son vœu unanime de ne point être enchaînée à un pays auquel elle fut reliée par la force des armes.

« Le gouvernement suédois avait espéré qu'une institution fondée en vue de travailler à la réalisation du droit dans les relations internationale favoriserait une solution de la question d'Aland conformément au principe de libre disposition qui, bien que non inscrit dans le droit international a reçu pourtant à la création de l'Europe nouvelle une application si

étendue. Il avait espéré qu'on ne refuserait pas aux Alandais le droit qui a été reconnu à leurs frères du Schlesvig appartenant comme eux à la race scandinave. Il avait espéré que dans le cas tout à fait spécial dont il s'agit et dans lequel le droit parait si clair et le vœu de la population s'est exprimé avec une aussi rare unanimité la Société des Nations remplirait, à cette occasion, le rôle de champion et de gardien du droit et aurait, par cette première décision proclamé l'avènement d'un nouvel ordre international. Aujourd'hui que la décision du Conseil a démenti cet espoir, le gouvernement suédois ne saurait se défendre d'exprimer la crainte que le conseil n'ait fortement ébranlé la confiance que les peuples, et en particulier ceux qui comme la Suède ont longtemps lutté pour la réalisation du droit international, ont eue dans la Société des Nations, institution appelée à assurer dans le monde le règne de ce droit.

« Cette confiance est toutefois la condition nécessaire pour l'accomplissement par la Société de la haute mission qui lui a été confiée par le Pacte.

« Le gouvernement suédois ne croit pas que la solution de la question d'Aland recommandée par le conseil soit de nature à ramener dans la région de la Baltique l'apaisement envisagé. Il ne croit pas non plus qu'une population d'une homogénité telle que celle des îles d'Aland, dont la volonté a été si peu respectée, constitue un élément de force pour le pays auquel on la relie contre son désir unanime.

« La Suède est prête à reconnaître loyalement à la décision du Conseil la valeur que lui attribue le Pacte.

Mais elle ne cessera d'espérer que, le jour viendra où l'idée de Droit aura suffisamment pénétré la conscience des peuples pour faire sortir victorieuses des revendications inspirées de motifs si nobles et d'un sentiment national si profond que ceux de la population des îles d'Aland. Elle parviendra alors à se faire entendre et recevra enfin satisfaction ».

La question de souveraineté ayant été ainsi tranchée, le Conseil de la Société des Nations invita les deux parties à régler d'un commun accord et avec le concours d'un membre du Conseil, la question des garanties qu'il était indispensable de donner en compensation, à la minorité alandaise.

Grâce à une bonne volonté réciproque, les pourparlers aboutirent à une entente sur un texte précis qui reçut la consécration du Conseil de la Société des Nations et fut jointe à la résolution du 24 juin :

1° La Finlande, résolue à assurer et à garantir à la population des îles d'Aland la préservation de sa langue, de sa culture et de ses traditions locales suédoises :

s'engage à introduire à bref délai dans la loi d'autonomie des îles d'Aland du 7 mai 1920 les garanties ci-dessous :

2° La Landsting et les communes d'Aland ne sont dans aucun cas obligés d'entretenir ou de subventionner d'autres écoles que celles où la langue d'enseignement est le Suédois. Dans les établissements scolaires de l'État l'enseignement se fera également dans la langue suédoise. Sans le consentement de la commune intéressée, la langue finnoise ne peut être enseignée dans les écoles primaires entretenues ou subventionnées par l'État ou par la commune.

3° Lorsqu'un immeuble situé à Aland est vendu à une personne qui n'a pas son domicile légal dans la province, toute personne y domiciliée légalement, ou le conseil de orovince ou bien la Commune dans laquelle l'immeuble est situé, a le

droit de racheter l'immeuble à un prix qui, faute d'accord, sera fixé par le tribunal de première instance (Heradstatt) en tenant compte du prix courant.

Des prescriptions détaillées seront fixées par une loi spéciale concernant la procédure du rachat et la priorité entre plusieurs offres.

Cette loi ne peut être modifiée, interprétée ou abrogée que dans les mêmes conditions que la loi d'autonomie.

4° Les immigrants dans l'archipel d'Aland jouissant des droits de citoyen en Finlande n'acquerront le droit de suffrage communal et provincial dans les îles qu'après cinq ans de domicile légal. Ne seront pas considérés comme immigrants les personnes qui ont eu précédemment cinq ans de domicile légal dans les îles d'Aland.

5° Le gouverneur des îles d'Aland sera nommé par le président de la République finlandaise d'accord avec le président du Landsting des îles d'Aland. Au cas où cet accord ne pourrait se réaliser, le Président de la République choisira le gouverneur sur une liste de cinq candidats, désignés par le Landsting et présentant les garanties requises pour la bonne administration des îles et la sécurité de l'État.

6° La province d'Aland aura le droit d'employer pour ses besoins 50 % des revenus de l'impôt foncier, outre les revenus prévus par l'article 21 de la loi d'autonomie.

7° Le Conseil de la Société des Nations veillera à l'application des garanties prévues. La Finlande transmettra au Conseil de la Société des Nations, avec ses observations, toutes plaintes ou réclamations du Landsting d'Aland au sujet de l'application des garanties susdites, et le Conseil pourra, au cas où la question serait de nature juridique, consulter la Cour Internationale de Justice.

Comme conséquence de la résolution du Conseil de la Société des Nations du 24 juin prévoyant l'établissement d'une convention internationale relative à la neutralisation de l'archipel, une conférence internationale se réunit du 10 au 20 octobre 1921 à Genève. Cette conférence à laquelle furent présents

les états suivants : Allemagne, Danemark, Esthonie, Finlande, France, Grande-Bretagne, Italie, Lettonie, Pologne, Suède aboutit à la signature d'une importante convention qui fixe le statut international actuel de l'ar;hipel. L'idée directrice qui a présidé à cette convention fut de garantir d'une façon très effective et très précise la non fortification de l'archipel d'Aland. On a voulu éviter les discussions dans l'interprétation de cette naturalisation, au rebours de ce qu'avait engendré le texte par trop vague et restreint comme portée de l'accord de Paris du 30 mars 1856. On voulut également donner à cette convention un caractère international de façon à lui assurer des garanties plus fortes.

Voici d'ailleurs les stipulations de ce qu'on peut appeler la charte d'Aland.

Le Président de l'Allemagne, S. M. le Roi de Danemark et d'Islande, le Chef d'État de la République d'Esthonie, le Président de la République de Finlande, le Président de la République Française, S. M. le Roi du Royaume Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande et des territoires britanniques au delà des mers, Empereur des Indes, S. M. le Roi d'Italie, le Chef d'État de la République de Lettonie, le Chef de l'État Polonais, et S. M. le Roi de Suède, étant tombés d'accord pour réaliser le vœu émis par le Conseil de la Société des Nations dans sa résolution du 24 juin 1921, visant la conclusion d'une Convention entre les Puissances intéressées, en vue de la non-fortification et de la neutralisation des îles d'Aland, afin de garantir que ces îles ne deviendront jamais une cause de danger au point de vue militaire :

Ont résolu à cette fin de compléter, sans y porter atteinte, l'efiet de l'engagement pris par la Russie dans la Convention du 30 mars 1856, relative aux îles d'Aland, annexée au Traité de Paris du même jour ;

Lesquels, après avoir déposé leurs pleins pouvoirs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus des stipulations suivantes :

ARTICLE PREMIER. — La Finlande, confirmant en tant que de besoin, en ce qui la concerne, la déclaration faite par la Russie dans la Convention du 30 mars 1856, relative aux îles d'Aland, annexée au Traité de Paris du même jour, s'engage à ne pas fortifier la partie de l'archipel finlandais, dite « les îles d'Aland ».

ART. 2. — I. Par la dénomination « les îles d'Aland » la présente Convention entend l'ensemble des îles, îlots et récifs, situés dans l'étendue de mer délimitée par les lignes suivantes :

*a)* Au Nord, par le parallèle de latitude 60° 41' N

*b)* A l'Est, par les lignes droites reliant successivement les points géographiques suivants :

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1) | lat. | 60° 41'.0 N | et long. | 21° 00'.0 E | de | Greenwich |
| 2) | » | 60° 35'.9 N | » | » | 21° 06'.6 E | » | » |
| 3) | » | 60° 33'.9 N | » | » | 21° 08'.6 E | » | » |
| 4) | » | 60° 15'.8 N | » | » | 21° 05'.5 E | » | » |
| 5) | » | 60° 11'.4 N | » | » | 21° 00'.4 E | » | » |
| 6) | » | 60° 09'.4 N | » | » | 21° 01'.2 E | » | » |
| 7) | » | 60° 05,.4 N | » | » | 21° 04'.3 E | » | » |
| 8) | » | 60° 01'.1 N | » | » | 21° 11'.3 E | » | « |
| 9) | » | 59° 59'.0 N | » | » | 21° 08'.3 E | » | » |
| 10) | » | 59° 53'.0 N | » | » | 21° 20'.0 E | » | » |
| 11) | » | 59° 48'.5 N | » | « | 21° 20'.0 E | » | » |
| 12) | » | 59° 27'.0 N | » | « | 20° 46'.3 E | » | s |

*c)* Au Sud par le parallèle de latitude 59° 27' N.

*d)* A l'Ouest par les lignes droites reliant successivement les points géographiques suivants :

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 13) | lat. | 59° 27'.0 N | et long. | 20° 09'.7 E | de | Greenwich |
| 14) | » | 59° 27'.8 N | » | » | 19° 40'.0 E | » | » |
| 15) | » | 59° 47'.8 N | » | « | 19° 05'.5 E | » | » |
| 16) | | Milieu du rocher Mærket | | | | | |
| | lat. | 60° 18'.4 N | et long. | 19° 08' 5 E | » | » |
| 17) | » | 60° 41'.0 N | » | » | 19° 14'.4 E | « | « |

Les lignes reliant les points 14, 15 et 16 sont celles qui ont été fixées par la « Description topographique de la frontière

entre le Royaume de Suède et l'Empire de Russie d'après la démarcation de l'année 1810 corrigée d'après la revision de 1888 ».

La position de tous les points indiqués dans le présent article se réfère généralement à la carte de l'Amirauté britannique n° 2297 de 1872 (avec les corrections apportées jusqu'au mois d'août 1921) ; toutefois, pour plus de précision, la position des points 1 à 11 se réfère aux cartes suivantes : cartes finlandaises n° 32 de 1921, n° 29 de 1920, et carte russe n° 742 de 1916 (corrigée en mars 1916).

Un exemplaire de chacune de ces différentes cartes est déposé aux archives du Secrétariat permanent de la Société des Nations.

II. Les eaux territoriales des îles d'Aland sont considérées comme s'étendant à une distance de trois milles marins de la laisse de basse mer des îles, îlots et récifs non constamment submergés, délimités ci-dessus ; toutefois, sur aucun point ces eaux ne s'étendent au delà des lignes fixées dans le paragraphe I du présent article.

III. L'ensemble des îles, îlots et récifs délimités par le paragraphe I, et des eaux territoriales définies par le paragraphe II, constituent la « zone » à laquelle s'appliquent les articles suivants.

Art. 3. — Aucun établissement ou base d'opérations militaires ou navales, aucun établissement ou base d'opérations d'aéronautique militaire, ni aucune autre installation utilisée à des fins de guerre ne pourra être maintenue ou créée dans la zône décrite à l'article 2.

Art. 4. — Sous réserve des dispositions de l'article 7, aucune force militaire, navale ou aérienne d'aucune Puissance ne pourra pénétrer ni séjourner dans la zône décrite à l'article 2 ; la fabrication, l'importation, le transit et la réexportation des armes et du matériel de guerre y sont formellement interdits.

Les dispositions suivantes seront toutefois appliquées en temps de paix :

*a)* en dehors du personnel de police régulière nécessaire pour le maintien de l'ordre et de la sécurité publique dans la zône, conformément aux dispositions générales en vigueur

dans la République finlandaise, la Finlande pourra, si des circonstances exceptionnelles l'exigent, y introduire et y entretenir temporairement telles autres forces armées qui seront strictement nécessaires au maintien de l'ordre.

*b)* La Finlande se réserve également le droit de faire visiter les îles, de temps à autre, par un ou deux de ses navires de guerre légers de surface, qui pourront, dans ce cas, mouiller temporairement dans leurs eaux. En dehors de ces navires, la Finlande pourra, si des circonstances particulières importantes l'exigent, introduire dans les eaux de la zône et y entretenir temporairement d'autres navires de surface ne devant en aucun cas dépasser le déplacement total de 6.000 tonnes.

La faculté d'entrer dans l'archipel et d'y mouiller temporairement ne pourra être accordée par le Gouvernement finlandais qu'à un seul navire de guerre de toute autre Puissance.

*c)* La Finlande pourra faire survoler la zône par ses aéronefs militaires ou navals, mais leur atterrissage y est interdit hors le cas de force majeure.

ART. 5. — L'interdiction de faire entrer et stationner des navires de guerre dans la zone décrite à l'article 2 ne porte pas atteinte à la liberté du passage inoffensif à travers les eaux territoriales, passage qui reste soumis aux règles et usages internationaux en vigueur.

ART. 6. — En temps de guerre, la zône décrite à l'article 2 sera considérée comme zône neutre et ne sera, directement ni indirectement, l'objet d'une utilisation quelconque ayant trait à des opérations militaires.

Néammoins, au cas où une guerre intéresserait la mer Baltique, il sera loisible à la Finlande, en vue d'assurer le respect de la neutralité de la zône, de poser des mines à titre temporaire dans ses eaux et de prendre à cet effet les dispositions d'ordre maritime strictement nécessaires.

La Finlande en référera immédiatement au Conseil de la Société des Nations.

ART. 7. — I. En vue de donner efficacité à la garantie prévue dans le préambule de la présente Convention, les Hautes Parties Contractantes s'adresseront, soit individuel-

lement, soit conjointement, au Conseil de la Société des Nations, afin qu'il décide des mesures à prendre soit pour assurer le maintien des dispositions de cette Convention, soit pour en réprimer la violation.

Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à contribuer aux mesures que la Conseil de la Société des Nations décidera à cet effet.

Lorsque, aux fins de cet engagement, le Conseil aura à statuer dans les conditions indiquées ci-dessus, il appellera à siéger les Puissances qui sont parties à la présente Convention, qu'elles soient au non Membres de la Société. Le vote du représentant de la Puissance accusée d'avoir violé les dispositions de cette Convention ne comptera pas dans le calcul de l'unanimité requise pour la décision du Conseil.

Si l'unanimité ne peut pas se former, chacune des Hautes Parties Contractantes sera autorisée à prendre les mesures que le Conseil aurait recommandées à la majorité des deux tiers, le vote du représentant de la Puissance accusée d'avoir violé les dispositions de cette Convention ne comptant pas dans le calcul.

II. Dans le cas où la neutralité de la zone serait mise en péril par un coup de main dirigé soudainement, soit contre les îles d'Aland, soit à travers celles-ci contre le territoire continental finlandais, la Finlande prendra les mesures nécessaires dans la zône pour contenir et repousser l'agresseur jusqu'au moment où les Hautes Parties Contractantes, conformément aux dispositions de la présente Convention, seront en état d'intervenir pour faire respecter la neutralité.

La Finlande devra en référer immédiatement au Conseil.

Art. 8. — Les dispositions de la présente Convention demeureront en vigueur quelles que soient les modifications qui pourraient être apportées au *statu quo* actuel dans la mer Baltique.

Art. 9. — Le Conseil de la Société des Nations est prié de vouloir bien porter la présente Convention à la connaissance des Membres de la Société afin que le régime juridique des îles d'Aland, partie intégrante de la République de Finlande, tel qu'il ressort des dispositions de cette convention, soit respecté par tous dans l'intérêt de la paix générale comme

faisant partie des règles de conduite effectives des Gouvernements.

La présente Convention pourra, du consentement unanime des Hautes Parties Contractantes, être présentée à toute Puissance non signataire dont l'accession paraîtrait ultérieurement souhaitable en vue de son adhésion formelle.

Art. 10. — La présente Convention sera ratifiée. Le procès-verbal du premier dépôt de ratification sera dressé aussitôt que la majorité des Puissances signataires, y compris la Finlande et la Suède, seront en mesure d'y procéder.

La Convention entrera en vigueur pour chaque Puissance signataire ou adhérente dès le dépôt de sa ratification ou de son acte d'adhésion.

Le dépôt des ratifications se fera à Genève, auprès du Secrétariat permanent de la Société des Nations, et les actes d'adhésion éventuels y seront également déposés.

En foi de quoi, les Plénipotentiaires ont signé la présente Convention et y ont apposé leur sceau.

Fait à Genève, le vingt octobre mil neuf cent vingt et un, en un seul exemplaire qui restera déposé dans les archives du Secrétariat permanent de la Société des Nations et dont une copie certifiée conforme sera transmise par les soins du Secrétariat à chacune des Puissances signataires.

Comme on le voit cette convention, pour éviter toute difficulté ultérieure d'interprétation, précise très nettement les modalités de fortification des îles d'Aland en temps de paix et en temps de guerre. Mais ce qu'il y a lieu surtout de faire ressortir, c'est l'article 7, qui, pour assurer dans l'avenir le respect de cette convention, déclare que la neutralité des îles sera garantie par la Société des Nations. Celle-ci pourra prendre toutes les mesures pour garantir le maintien de cette neutralité et pour la faire respecter. Les puissances contractantes s'engagent, de leur côté,

à contribuer aux mesures indiquées par le Conseil de la Société des Nations.

Ces dispositions marquent une étape nouvelle dans les traités internationaux car c'est là, le premier accord qui comporte pour un territoire une garantie de neutralité par des États agissant en qualité de membres de la Société des Nations.

Pour que soient remplies ces fonctions de contrôle que la convention entendait confier à la Société des Nations, le président de la conférence fit demander au Conseil de la Société des Nations s'il voulait accepter ces fonctions. Réuni en janvier 1922, à Genève, sur le rapport du représentant britannique, le Conseil de la Société des Nations y consentit et adopta le 11 janvier la résolution suivante :

Le Conseil de la Société des Nations remercie le président de la Conférence relative à la non-fortification et à la neutralisation des îles d'Aland, de sa lettre du 21 octobre 1921, par laquelle il demande au Conseil, au nom de la Conférence, de bien vouloir, sous réserve de la ratification de la Convention par les Puissances signataires, se charger de l'exécution des obligations prévues à l'article 7 de ladite Convention et examiner favorablement la requête formulée à l'article 9.

Considérant que les obligations prévues à l'article 7 sont entièrement conformes à l'esprit du Pacte et à ses fins, le Conseil de la Société des Nations décide, sous réserve de la ratification de la Convention par les Puissances signataires, d'accepter les obligations prévues audit article 7, en vue du maintien de la paix et de la justice.

Le Conseil, en outre, charge le Secrétaire général de porter la Convention du 20 octobre 1921, relative à la non-fortification et à la neutralisation des îles Aland, à la connaissance des membres de la Société, dès que cette Convention sera entrée en vigueur, afin que le régime juridique des îles Aland, tel qu'il ressort des dispositions de cette Convention, soit respecté par tous dans l'intérêt de la paix générale.

La présente résolution sera communiquée aux Puissances qui ont signé la Convention.

## CONCLUSION

Ainsi s'est dénouée sous les auspices de la Société des Nations cette question d'Aland, cause dans l'histoire de tant de conflits, et qui de nouveau encore, à notre époque, avait menacé de troubler la paix dans le Nord.

Le calme est aujourd'hui complètement — et il faut l'espérer définitivement — rétabli. Tout permet aussi de croire que les relations suédo-finlandaises ne pourront aller qu'en s'améliorant sans cesse.

Les Alandais — et ce sont bien là les principaux intéressés — ne semblent pas avoir à se plaindre de la condition qui leur fut faite par la Société des Nations. L'agitation chez eux est presque complètement tombée et ils ont repris avec leur ardeur coutumière le cours de leurs travaux pacifiques. L'on constate avec plaisir que jusqu'à ce jour ils n'ont fait transmettre aucune plainte au Conseil de la Société des Nations.

N'est-ce pas la preuve que les mesures édictées par la Société des Nations leur ont apporté, en fin de compte, les satisfactions qu'ils désiraient ? N'est-ce pas aussi la preuve que ces décisions ont été suivies et que la Finlande les a loyalement exécutées ?

Au point de vue de la paix générale, la nouvelle garantie internationale donnée à la neutralisation de l'archipel d'Aland, a créé pour la Suède une sécurité

incomparable et lui a ainsi enlevé tout motif légitime d'inquiétude. C'est également une sécurité pour tous les États riverains de la Baltique, pour l'Europe entière même, qui avait malheureusement ressenti, nous l'avons vu, tous les contre-coups de la question d'Aland.

Quelqu'opinion donc que l'on ait sur la valeur intrinsèque de la décision de la Société des Nations, on doit reconnaître qu'elle constitue incontestablement un gros succès à son actif.

Succès, en ce sens que sa décision a ramené partout le calme et la paix, succès surtout dans le fait que les puissances ont loyalement accepté et exécuté ses recommandations, si pénibles pourtant à certaines d'entre elles. C'est là ce qui montre, mieux que de longs discours, la haute autorité morale qu'elle a acquis sur les gouvernements.

Au moment même où M. Branting, douloureusement ému par cette décision, exprimait la crainte qu'en ayant résolu ainsi la question d'Aland, la Société des Nations n'eût ébranlé la confiance des peuples en elle, qui, disait-il, est la condition nécessaire de sa vitalité, ne faisait-il pas, au nom de son pays un acte de confiance magnifique en la Société des Nations, en s'inclinant si loyalement devant une décision qui heurtait douloureusement ses espérances ?

Toutefois, comme l'écrivait un membre éminent du secrétariat de la Société des Nations, « il est clair que le rôle bienfaisant de la Société des Nations ne peut avoir tout son effet que si les peuples dont les

litiges sont portés devant elle cherchent la paix qu'ils seraient peut-être hors d'état de maintenir par leurs seuls moyens. La bonne foi et la bonne volonté des états membres de la Société des Nations est évidemment la condition indispensable de son succès » (1).

(1) M. Mantoux.

DEUXIÈME PARTIE

# Esquisse

## d'une théorie du droit des Peuples

## à disposer d'eux-mêmes

L'étude objective que nous venons de faire du développement historique de la question d'Aland nous a montré que ce qui de nos jours en avait constitué le fond, c'était le principe de libre disposition ou, si l'on préfère, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Le problème que soulève l'étude de cette question se ramène ainsi à un problème d'application concrète du droit de libre détermination.

Pour être en mesure de le résoudre, il est indispensable d'étudier d'abord ce droit lui-même.

C'est à ce but que nous allons maintenant nous attacher, et cela sera d'autant plus nécessaire que, comme nous le disions au début de cet ouvrage la théorie du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes pour être une théorie dont on discourt beaucoup, n'en est pas moins peu connue, peu étudiée et a donné lieu par suite, à beaucoup d'interprétations erronées. Les recherches que nous ambitionnons de faire soulèvent au préalable une question de méthode.

Pour édifier entièrement une théorie nouvelle sans tomber dans l'erreur et sans laisser dans l'ombre de nombreux points, il est indispensable de suivre une méthode rigoureuse.

Comme le disait Descartes : « Il vaut beaucoup mieux ne jamais songer à chercher la vérité sur aucune chose que de le faire sans méthode ».

Mais laquelle employer ? Aucune ne nous semble mieux indiquée que celle qui a été suivie pour l'étude

des autres disciplines juridiques, car, ainsi que les développements de ce chapitre vont nous le montrer à chaque pas pour ainsi dire, la technique juridique est identiquepour tous les « Droits », qu'il s'agisse de l'étude du droit civil, du droit constitutionnel interne, du droit administratif ou du droit international public.

Le premier objet de notre étude sera de définir ce droit, de le délimiter et de lui trouver un fondement. Ces points essentiels acquis, nous rechercherons sa réglementation, car un droit, à quelque catégorie qu'il appartienne, n'existe et ne peut exister qu'autant qu'il est réglementé. Nous étudierons ensuite quels problèmes soulèvera son application dans la pratique.

Enfin puisqu'il est question d'un droit, nous serons appelés à examiner son contentieux et à déterminer quel organisme sera compétent pour statuer sur les difficultés que soulèvera fatalement son application. Ces points théoriques réglés, nous jetterons un coup d'œil rapide dans l'histoire pour voir quand ce droit est né et quelles applications pratiques il a déjà recues.

## CHAPITRE PREMIER

### Définition et fondement du droit des Peuples à disposer d'eux-mêmes

Donner une définition, c'est toujours une chose extrêmement difficile et délicate et ainsi pour beaucoup de notions, l'on est encore à rechercher des définitions à l'abri de toute critique. Nous n'avons nullement la prétention de donner une définition d'une valeur scientifique définitive, nous avons simplement l'intention, ce faisant, d'essayer de préciser en quelques lignes ce qu'est le droit de libre disposition.

Nous dirons que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est le droit pour toute communauté politique et pour tout groupement ethnique de choisir l'État sous la souveraineté duquel ils entendent vivre ou bien de former une entité politique distincte.

Ce droit va revêtir, comme tous les « droits», deux aspects différents : un aspect positif ou actif et un aspect négatif ou passif. Sous son aspect actif, le droit de libre disposition reconnait nous venons de le voir, à une population le pouvoir de se détacher d'un État soit pour se placer sous la souveraineté d'un autre État soit pour s'ériger en État indépendant. Mais

alors, dira-t-on, le droit de libre disposition entraine comme conséquence inévitable le droit de sécession ? Certainement et nous allons même aller plus loin et dire : le droit des peuples à disposer d'eux, c'est le droit de sécession : c'est peut-être là sa forme extrême, son aboutissement mais cela est au fond le droit de libre disposition.

A l'inverse, quand on l'envisage sous son aspect négatif, ce droit fera observer cette règle, qu'une population ne pourra pas être détachée de l'État dont elle fait partie, contre sa volonté. Il condamne ainsi d'une façon absolue la théorie de l'annexion.

Immédiatement au droit des peuples à disposer d'eux tel que nous venons de le présenter on va opposer une très importante objection.

Dans le droit traditionnel, dira-t-on, c'est un postulat définitivement établi que le droit de disposer du territoire national est essentiellement un attribut de la souveraineté de l'État. On conclut de là que le droit des peuples ne saurait exister ni sous sa forme active, car aucun groupement dans un État ne peut avoir le droit de demander à être détaché de lui, et même l'État pourra par tous moyens, par la force des armes au besoin, contraindre cette minorité en rébellion à rester soumise à lui ; ni sous sa forme passive, car un État peut céder valablement par un traité en bonne et due forme telle ou telle portion de son territoire, sans prendre le consentement des populations qui l'habitent ou — hypothèse inverse — s'annexer valablement par un traité un terri-

toire qu'un autre État lui aura cédé, sans qu'il ait à tenir compte de la volonté des habitants.

N'a-t-on pas vu, par exemple, en 1861, les États de l'Amérique du Nord empêcher par la force les États Sudistes de sortir de la Confédération des États-Unis si bien qu'en 1865 l'unité de l'État était rétablie ? Qui a dénié aux Nordistes le droit de châtier la révolte des Sudistes et de défendre l'unité de l'État contre ce mouvement de sécession ? N'a-t-on pas vu, après la guerre russo-japonaise, la Russie céder au Japon, par le traité de Portsmouth, ses droits sur Port-Arthur ? Qui a mis en doute la légitimité de cette cession puisque la Russie y avait consenti, puisque le Japon avait acquis ces territoires par un traité en bonne et due forme ?

Cette attribution exclusive à l'État du droit de disposer du territoire on nous la présente d'ailleurs comme solidement étayée sur le principe de la souveraineté territoriale de l'État.

Examinons en effet rapidement la notion d'État.

« Ce qui constitue, écrit M. Esmein, *Droit Constitutionnel*, p. 7, en droit une nation c'est l'existence dans cette société d'hommes d'une autorité supérieure aux volontés individuelles. Cette autorité, qui naturellement ne connaît point de puissance supérieure ou concurrente quant aux rapports qu'elle régit s'appelle la souveraineté. Elle a deux faces, la souveraineté intérieure ou le droit de commander à tous les citoyens composant la nation et même à tous ceux qui résident sur le territoire national : la souveraineté extérieure ou le droit de représenter la nation

et de l'engager dans ses rapports avec les autres nations. Le fondement même du droit public consiste en ce qu'il donne à la souveraineté en dehors et au-dessus des personnes qui l'exercent à tel ou tel moment, un sujet ou titulaire idéal et permanent qui personnifie la nation entière : cette personne morale c'est l'État qui se confond ainsi avec la souveraineté celle-ci étant sa qualité essentielle.

«L'État suppose nécessairement un territoire déterminé dans les limites duquel il exerce son autorité à l'exclusion de toute autre sur les personnes et sur es choses ».

De ce rapprochement, rapprochement assez explicable d'ailleurs, puisque la souveraineté s'exerce le plus souvent sur des groupements inclus dans des territoires déterminés, de la notion de souveraineté et du territoire, les partisans de ces théories ont abouti à une confusion.

Pour expliquer comment l'État avait un droit de commandement sur son territoire, il leur est venu tout naturellement à l'esprit que ce devait être en vertu d'un droit de propriété. Ils regardent par suite l'État comme atteignant les individus qui sont stationnés sur son territoire, par l'intermédiaire du territoire.

Lawrence par exemple, dans son *Traité de Droit International*, écrit : « Le droit international regarde les États comme des unités politiques possédant *des droits de propriété* sur des portions définies de la surface du globe ».

Cette théorie, disent ses partisans, est parfaitement

conforme à l'évolution historique. Propriété et souveraineté n'étaient-elles pas étroitement liées, voire confondues dans le régime fédoal ? Le serf était attaché à la terre et, comme la terre, il était la chose du seigneur. « Tous les hommes ainsi constitués en groupe organique, seigneurs, vassaux, tenanciers et serfs, quel était de lien qui les unissait ? C'était la terre ! » (Esmein, *Histoire du Droit* I, p. 196).

Quand la féodalité disparut par intégration successive des petits fiefs au grand fief royal et que l'État s'identifia au roi : « l'État c'est moi », disait Louis XIV, le sol du royaume fut considéré comme appartenant au roi ; c'était cette idée même que traduisait le titre de « Roi de France » (Esmein).

Le sol du royaume était ainsi la propriété du roi il daignait en concéder la *jouissance* à ses sujets.

De là l'opposition du domaine utile, au roi et du domaine concédé. Le roi comme tout propriétaire pouvait disposer, comme il l'entendait de son héritage, il pouvait en céder une portion, l'échanger ou l'agrandir par des annexions. Quand, après la Révolution, le prince fut remplacé par l'État moderne qu'on personnifia dans la « Nation », on transporta à la Nation tous les droits qui étaient autrefois l'apanage du souverain. On donna ainsi à l'État une sorte de droit éminent sur le sol et il fut censé exercer par l'intermédiaire du sol un pouvoir de commandement sur les individus.

En conséquence on ne reconnut, comme en droit privé, le droit de disposer du territoire national qu'au haut propriétaire, l'État. On conclut par suite, et

c'est fatal, que le droit de libre disposition ne peut pas exister.

Plus de droit de sécession, cela va de soi. Aussi, M. Esmein (*Droit Constitutionnel*, p. 34) défendant la notion d'État comme forme à part des Sociétés humaines écrit : « La Société-État diffère des autres groupements humains par des traits essentiels. Elle recouvre un territoire déterminé et englobe forcément qu'ils le veuillent ou non, tous ceux qui sont établis sur ce territoire. Il y a plus, elle peut les retenir alors même qu'ils voudraient se détacher d'elle. Sans doute aujourd'hui les États tolèrent la naturalisation de leurs sujets en pays étrangers, mais s'ils le trouvaient utile, ils pourraient l'interdire, de même qu'ils ne souffrent point qu'un groupe de leurs sujets formant une division territoriale se détache et se sépare pour constituer un État à part ».

Les États, qui n'ont pas toujours partagé le libéralisme de M. Esmein, ont appliqué autrefois dans toute leur rigueur les conséquences de l'idée de souveraineté territoriale. Ils ne reconnaissaient pas — et certains ne reconnaissent pas encore aujourd'hui (1) — qu'un de leurs sujets puisse par sa seule volonté se dégager de l'État dont il était membre en changeant de nationalité par la naturalisation; les États imposaient à leurs ressortissants ce que l'on a appelé l'allégeance

---

(1) En Tunisie suivant l'art. 92 du Camin Eddula rien ne peut enlever au Tunisien sa nationalité d'origine.
La doctrine de l'allégeance perpétuelle a été maintenue en Angleterre jusqu'à l'acte de 1870.

perpétuelle. A plus forte raison [si on n'accorde pas aux citoyens ce que l'on pourrait appeler, si ce n'était un affreux barbarisme, le droit de sécession individuel, reconnait-on encore moins le droit de sécession à une collectivité.

Inversement, avec cette théorie, on permet à un État de céder valablement, par un traité en bonne et due forme, telle ou telle partie de son territoire. L'annexion, le droit de conquête eux aussi sont légitimes car dès qu'un État y consent, l'annexion est valable.

« Le souverain autrefois avait le domaine éminent du sol, l'habitant était le sujet du souverain et le souverain avait légalement le pouvoir de disposer librement de la terre et de l'habitant (F. Brentano et Sorel, *Droit des Gens*). Aujourd'hui où l'on a remplacé le souverain par l'État les conséquences sont identiques.

C'est ainsi que Lawrence, de nos jours, écrit dans son *Traité de Droit International* que l'État, tout comme un propriétaire particulier, pourra acquérir ou transmettre des territoires par cession, donation, échange et aussi par conquête.

« Le droit de conquête diffère du droit de cession en ce que le transfert de territoire n'est pas effectué par traité et du droit de prescription en ce qu'il y a un acte défini ou une suite d'actes autres que la simple possession où le droit prend sa source : ces actes sont des opérations militaires faites avec succès, mais si une province conquise dans une guerre est ensuite cédée par traité à la puissance victorieuse, elle est acquise par cession ».

Les doctrines qui considèrent le territoire comme *propriété* de l'État ne comptent à vrai dire plus guère d'adhérents aujourd'hui... On a remplacé ce que l'on peut appeler la théorie patrimoniale de l'État par la théorie de la personnalité juridique de l'État. Les auteurs se plaisent à voir dans le territoire un élément de cette personnalité. L'État, disent-ils, a sur le territoire un droit public ; la nature de ce droit n'est d'ailleurs pas bien déterminée : on le considère, en général, comme un droit réel de droit public (1).

On distingue en effet « ce que Proudh'on appelait le domaine de propriété et le domaine de souveraineté. Le domaine de propriété c'est la propriété du droit civil, le domaine de souveraineté c'est le droit réel d'ordre public que l'État possède sur son territoire ».

Malgré un point de départ différent, cette théorie conduit à des conséquences identiques à celles qu'engendre la théorie patrimoniale de l'État. En donnant un droit réel à l'État sur le territoire on aboutit fatalement à la théorie de la souveraineté territoriale et à ses suites habituelles, en particulier à la négation du droit de libre disposition.

Telles sont les objections que l'on oppose au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Qu'allons-nous répondre ? Il faut absolument choisir entre les deux théories en présence, car aucun essai de conciliation n'est permis entre elles : on ne peut en effet envisager

---

(1) Duguit, *Droit Constitutionnel*, p. 104. M. Duguit n'expose d'ailleurs cette théorie que pour la critiquer.

le droit des peuples à disposer d'eux mêmes quand on donne à l'État le droit exclusif de disposer du territoire.

Toutes ces objections, en définitive, prennent uniquement leur point de départ sur la théorie de la souveraineté territoriale de l'État.

Si nous réussissons à ébranler cette théorie, nous ferons du même coup tomber toutes les constructions qui ont été ingénieusement édifiées sur cette base par de savants auteurs. Ils prirent là, en réalité, une base bien fragile car la vieille notion de souveraineté territoriale, bien qu'admise par beaucoup, depuis longtemps, comme une vérité intangible qu'il eut été malséant de discuter, ne peut pas résister à un examen sérieux.

Tout d'abord le droit de propriété d'un territoire ne peut appartenir à la fois à l'État et aux individus qui le peuplent. Comme se sont les individus qui possèdent ces biens immobiliers, l'État ne peut avoir sur eux un droit quelconque de propriété. Ces idées sont si inconciliables, que pour les mettre d'accord on avait dû imaginer, dans l'ancien droit, nous l'avons vu, de scinder le droit de propriété en deux tranches que l'on mettait respectivement entre les mains de l'État et des propriétaires des biens immobiliers. Mais on ne peut ainsi scinder en deux le droit de propriété : il est ou il n'est pas.

Enfin ces deux théories, que ce soit la théorie de l'État propriétaire, ou la théorie de l'État titulaire d'un droit réel de droit public sur le territoire aboutissaient en somme à donner comme objet à la sou-

veraineté de l'État des territoires, c'est-à-dire des choses. Nous sommes obligés d'avouer bien humblement que, malgré toute notre bonne volonté et tous nos efforts, il nous a été impossible de concevoir une pareille hypothèse. On définit la souveraineté un pouvoir de commandement ; et bien, comment veut-on qu'un pouvoir de commandement s'exerce sur un territoire qui est une chose matérielle ? On ne commande pas, on ne peut pas donner d'ordres à des objets sans vie, à de la matière inerte ! On ne peut commander qu'à des êtres vivants : la souveraineté ne peut donc s'exercer que sur des individus.

Le droit de commandement de l'État sur un territoire donné s'exercera par conséquent, sur ce territoire par l'intermédiaire des individus et non pas sur les individus par l'intermédiaire du territoire, comme se plaisaient à l'imaginer les partisans de la théorie de la souveraineté territoriale.

« Nous estimons, écrit M. Duguit (*Droit Constitutionnel*) que l'on ne doit pas reconnaître à l'État sur son territoire un droit réel de droit public, un droit de puissance distinct de son droit sur les personnes. Il ne faut pas distinguer une souveraineté territoriale et une souveraineté personnelle. L'État n'a qu'un seul et unique droit de puissance et ce droit de puissance ne peut s'exercer que sur des personnes, car, on ne peut commander qu'à des personnes ».

Quant au territoire quel est alors son rôle au point de vue objectif ? C'est de déterminer les individus auxquels peuvent s'adresser les commandements de l'État.

« Quand on dit dans le langage courant, écrit M. Duguit, que l'État a une souveraineté territoriale, on ne peut vouloir dire autre chose que ceci : l'État exerce sa puissance sur toutes les personnes qui se trouvent sur son territoire et l'État ne peut, en principe, exercer sa puissance sur des personnes qui sont en dehors de son territoire. Sans doute ses nationaux restent, à certains égards, même en pays étranger, soumis à sa puissance, mais il ne peut amener à exécution en dehors de son territoire les ordres qu'il leur adresse, de sorte que l'État n'a de puissance effective que sur les personnes qui se trouvent sur son territoire et sur toutes les personnes, sans exception, qui se trouvent sur son territoire. Aussi le territoire nous apparaît comme la limite de la puissance publique : c'est ce que l'on appelle la théorie du *territoire limite* ».

Nous adoptons entièrement ce point de vue.

L'utilité que l'on reconnaît en fin de compte au territoire est bien de tracer une limite dans laquelle il est nécessaire que s'exerce l'autorité de l'État à l'exclusion de celle d'un autre État. Et pourquoi ? Parce que la majorité des habitants sont les sujets de cet État. Les frontières sont les limites de l'autorité de l'État sur les individus ; elles ont été instituées pour éviter des conflits de compétence. N'est-ce pas ce qui existe aussi en droit administratif ? Les divisions administratives n'ont été établies que pour délimiter le champ, où pourra s'exercer la compétence des agents de la commune et du département ; et qui à jamais donne pour autant à ces organes administratifs un droit éminent de propriété dans leurs

limites respectives ? Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes qui était absolument incompatible avec la théorie de la souveraineté territoriale de l'État devient parfaitement conciliable avec cette nouvelle notion.

Il ne peut plus désormais y avoir conflit entre le droit des populations et le droit de l'État à la haute propriété du sol. Dès que la majorité des habitants d'un territoire rejettera l'autorité de l'État, sous l'autorité duquel ils vivaient, les limites de cette autorité pourront être déplacées.

L'objection que nous avions exposée se trouve ainsi complètement écartée et le droit de libre disposition nous apparaît théoriquement comme compatible avec les droits de l'État sur son territoire.

---

### LE DROIT DE LIBRE DISPOSITION ET LE PRINCIPE DES NATIONALITÉS

Puisque cette notion du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est une notion viable, nous allons nous attacher maintenant à la préciser, ce qui consistera surtout à la dégager d'autres théories dans lesquelles on a prétendu bien à tort, la faire rentrer.

On a été tenté, tout d'abord, de confondre le droit de libre disposition avec le principe des nationalités : il faut même croire que la tentation était bien forte car ces deux termes ont été souvent considérés comme synonymes par de nombreux auteurs.

Cela correspond-il bien à la réalité ? Avant de

répondre à cette question analysons rapidement cette théorie des nationalités que l'on a beaucoup invoquée, à une certaine époque, pour expliquer la création des États et les transformations de territoires.

D'après le principe des nationalités, les États se ramèneraient à un groupement d'individus rapprochés par la communauté de race, la communauté de langue, de mœurs, de religion et de passé historique. De ce principe on a tiré le droit pour les entités ethniques de s'intégrer aux États composés de races identiques. Cette théorie est presque toujours complétée par la théorie des frontières naturelles, c'est-à-dire que l'État devrait englober tous les territoires qui lui sont indispensables au point de vue stratégique ou économique et qui semblent devoir lui revenir par suite de leur situation ou de leur conformation au point de vue géographique.

Ces éléments que nous venons de citer peuvent-ils vraiment être invoqués comme fondement d'un État ? Examinons les successivement. La communautés de race ? Qu'entend-on tout d'abord par cette expression ? Y a-t-il dans le monde un pays composé d'éléments ethniques identiques ? Y a-t-il en un mot des races pures ? Il est en réalité absolument impossible d'en découvrir.

Sous l'influence des guerres, des invasions, des immigrations il s'est produit une juxtaposition, une confusion de races telles qu'on ne peut plus distinguer la race originaire des individus d'une nation.

Prenons par exemple la France. C'est une nation

que l'on se plaît à citer comme une nation homogène. Toutes les races ne s'y trouvent-elles point mêlées ?

En second lieu, en admettant que cette communauté de race existe, elle ne suffit pas pour faire des nations. Des races à peu près identiques peuvent fort bien ne pas vivre dans le même État. Un habitant du Roussillon est tout proche des Catalans, plus proche certes que d'un Flamand de nos départements du Nord ou que d'un Lorrain : il n'admettrait cependant pas de vivre sous des lois qui seraient faites à Barcelone. Inversement ne voit-on pas des peuples de races diverses vivre sous la même souveraineté ? La Suisse, par exemple, qui comprend des éléments de race germanique, de race française et de race italienne : ces nationalités si diverses ne sont-elles pas également attachées à leur patrie commune ? Ne forment-elles pas un État parfaitement cohésif et ne repousseraient-elles pas avec une égale énergie la perspective d'être rattachées à des pays voisins peuplés de leurs frères de sang ?

La communauté de langue ne fait pas davantage un État. Là encore que voit-on ? Un Français et un Belge, un Anglais et un Américain, parlent le même dialecte : cependant ils n'appartiennent pas au même État. Inversement des individus parlant des langues différentes peuvent fort bien vivre sous la même souveraineté témoin ici encore la Suisse.

La communauté de religion ! Elle n'est réalisée nulle part. De passé historique ? La France ne nous apparaît-elle pas formée d'anciennes provinces qui

eurent des passés très différents et qui même furent loin de vivre en bonne intelligence.

Et les frontières naturelles ? C'est aussi une base assez fragile : Bon nombre d'États ne vivent-ils pas, en effet, dans des cadres qui ne correspondent pas strictement aux frontières naturelles ?

Les éléments qui nous sont fournis par la théorie des nationalités sont nettement insuffisants pour pouvoir être considérés à eux seuls, comme fondement d'un État, puisque nous voyons que là, où comme en Belgique et en France les éléments nationalités sont identiques, il y a deux États différents. Il y a donc autre chose que la nationalité qui est la base de l'État. Si nous nous demandons pourquoi il y a deux États différents, peut-être nous arriverons à trouver la solution du problème : c'est que Français et Belges *veulent* vivre sous des gouvernement différents. Ce qui nous apparaît ainsi comme l'élément fondamental de l'État c'est la volonté des populations de vivre sous un même gouvernement, c'est ce que l'on a appelé d'un terme très discutable d'ailleurs, au point de vue grammatical : le vouloir vivre collectif.

Le reproche que l'on doit adresser aux partisans de la théorie des nationalités est d'avoir en général négligé ce point de vue psychologique ou tout au moins de ne lui avoir donné qu'une importance secondaire et d'avoir voulu expliquer la formation d'un État uniquement ou presque par des données scientifiques, comme si les individus n'étaient que des molécules chimiques qui devraient, de par leur

composition rentrer automatiquement dans telle ou telle catégorie.

Il ne faut pas toutefois être un critique impitoyable, car il y a, dans la théorie des nationalités, une part de vérité en ce sens que des individus de même race, ayant des affinités communes de tempérament, de mœurs, d'idées, auront plus de raisons de vouloir vivre sous un même gouvernement, que des individus de constitution et de mœurs totalement opposées. Le mérite des promoteurs de la théorie des nationalités est d'avoir mis en relief l'importance comme force de cohésion de la nationalité, leur tort fut de n'avoir guère considéré que cet élément. D'ailleurs s'ils s'étaient livrés à une analyse un peu plus serrée, ils se seraient aperçus non seulement de l'insuffisance de leur théorie, mais encore de ses dangers. Pris comme base de direction par les gouvernements le principe des nationalités conduirait à des bouleversements complets. Un juriste italien Paledetti résume en quelques lignes ces idées : « Je n'ai pas besoin de m'arrêter, dit-il, à démontrer par des exemples comment l'application absolue du principe des nationalités bouleverserait l'Europe entière et troublerait pour toujours un état de choses, un développement historique qui n'est partout ni toujours l'œuvre du hasard, du caprice de la diplomatie seule. Il est inutile de rappeler que si des États comme la Belgique, la Suisse etc, n'auraient plus le droit d'exister et que tout devrait tendre à la formation de trois ou quatre États monstrueux. « La conséquence logique de ce principe serait l'établissement d'un pangermanisme,

d'un panslavisme ». Paledetti, *L'Alsace-Lorraine et le Droit des Gens. R. D. I.* t. III, p. 465 seq.

Pour ne citer qu'un exemple l'Allemagne n'a-t-elle pas réclamé l'Alsace-Lorraine au nom du principe des nationalités ? N'a-t-elle pas réclamé également tous les pays de race germaine ceux qui le sont aujourd'hui et ceux qui ont eu de lointains ancêtres germains : le Danemark, la Flandre, la Finlande, l'Autriche ? L'Allemagne avait ainsi basé sur la théorie des nationalités son désir de former ce monstrueux Mittel Europa, rêve de tous les Pangermanistes et qui eut asservi l'Europe tout entière à sa hideuse domination.

La théorie des frontières naturelles est aussi très dangereuse : poser comme règle qu'un État devrait jouir de ses frontières naturelles serait poser une base bien arbitraire : chaque État ne placera-t-il pas ses frontières dites naturelles où son intérêt lui commandera ? Il n'est pas ainsi d'annexion scandaleuse, que l'on ne pourrait légitimer comme indispensable, pour la sécurité militaire ou économique d'une nation.

Il faut donc abandonner résolument cette théorie des nationalités, sauf à retenir les explications ou les prévisions qu'elle pourra donner sur l'existence d'une volonté de vivre en commun : volonté qui est l'élément fondamental de tout État.

N'est-ce pas là ce qu'entendait déjà Renan quand dans une page devenue célèbre il définissait une nation « avoir fait de grandes choses ensemble dans le passé, *vouloir* encore en faire dans l'avenir.

Mais alors si c'est la volonté commune qui est la

base de l'État, celui-ci ne durera qu'autant que cette volonté commune se maintiendra et les limites de l'État devront être modifiées quand les sujets de droit, les populations ne voudront plus reconnaître son autorité.

Le déplacement de la souveraineté d'un État sur un territoire devra en principe, avoir lieu quand les populations auront manifesté d'une façon quelconque leur volonté de se détacher de cet État. Et à l'inverse, la limite d'un territoire ne pourra être modifiée sans le consentement des habitants, aucune cession ne pourra être valable que si elle a été prononcée par un plébiscite.

Voilà quel est le fondement du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et l'on voit combien il est en réalité distinct du principe des nationalités.

Comme nous l'avons indiqué dès le début, proclamer le principe de libre disposition c'est condamner d'une façon absolue le droit d'annexion, de cession et de conquête. C'est là une des plus heureuses conséquences de la proclamation de ce droit. Il n'a pas peu contribué, en effet, à mettre en relief cette idée que les peuples ne sauraient être considérés comme de vils troupeaux dont les gouvernements disposent comme d'une vulgaire marchandise.

« Si, écrivait déjà Renan dans son *Discours sur la Nation*, des doutes s'élèvent sur la frontière d'une nation, consultez les populations disputées. Elles ont bien le droit d'avoir un avis dans la question.

« Voilà qui fera sourire les transcendants de la politique, ces infaillibles qui passent leur vie à se tromper

et qui, du haut de leurs principes supérieurs prennent en pitié notre terre à terre. Consulter les populations ! Fi donc ! Quelle naïveté. Voilà bien des chétives idees françaises qui prétendent remplacer la diplomatie et la guerre par des moyens d'une simplicité enfantine. Attendons, laissons passer le règne des transcendants : sachons subir le dédain des forts. Peut-être après bien des tâtonnements infructueux reviendra-t-on à nos modestes solutions empiriques ».

Et un allemand Bluntschli écrivait lui-même : « Les populations ne sont pas des choses sans droits et sans volonté dont on se transmet la propriété ».

Toutes ces affirmations vont certainemen' sembler quelque peu audacieuses. Mais elles l'apparaitront beaucoup moins, si on veut bien les comparer aux idées qui sont aujourd'hui couramment admises dans le droit public interne.

Dans ce domaine n'a-t-on pas reconnu le droit pour les citoyens de choisir leurs gouvernants ? Les lois ne sont-elles pas considérées comme « l'expression de la *volonté* du peuple ?

La théorie du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes n'est que la transposition dans le domaine du droit international des données de ce que l'on appelle la liberté politique du droit interne qui reconnaît au citoyen le droit de choisir ses gouvernants.

Nous constatons, une fois de plus ici, que les diverses disciplines juridiques, droit public interne, droit civil, droit international procèdent toutes de la même technique et que les notions qui sont à la base des unes se retrouvent également dans les autres. Cela est

d'ailleurs si vrai, que, comme tous le verrons plus tard, le principe du droit des peuples à disposer d'eux a été dégagé par les penseurs et les hommes politiques dès qu'ils eurent établi le principe de la souveraineté du peuple et que, par exemple, du jour où la Révolution consacra ce dernier principe, elle proclama aussitôt le droit des peuples à disposer d'eux.

---

### LE DROIT DE LIBRE DISPOSITION ET LE PRINCIPE DE PROTECTION DES MINORITÉS

Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes doit encore être distingué du principe de protection des minorités. On entend par là l'obligation pour un État de donner à une minorité de race, envisagée en tant qu'entité collective, certaines garanties légales qui autorisent le libre développement de l'activité de ses membres dans tous les domaines où elle peut s'exercer.

Ces garanties sont généralement reconnues par des dispositions légales introduites dans la constitution de l'État qui renferme des minorités.

Le principe de protection des minorités à vrai dire n'est pas sans points de contacts avec le droit de libre détermination.

Ils ont tout d'abord une base commune dans le principe de la liberté indfviduelle et de l'inviolabilité de la personne humaine. Enfin le principe de protection des minorités, en reconnaissant des droits

aux minorités comme entités séparées augmente leur cohésion et peut ainsi les inciter à se séparer de l'État : il peut donc conduire à la mise en action du principe de libre disposition. Il y a là deux points de contact assez intimes entre ces théories, mais ce n'est point une raison pour déclarer comme certains, qu'il y a identité entre elles. Une simple supposition suffira à montrer qu'il n'en est rien ; on peut fort bien se trouver en présence de minorités voulant obtenir des garanties pour la protection de leur langue et ne désirant nullement se détacher de l'État dans lequel elles sont englobées. Ces deux principes sont donc bien différents et il faut se garder de les assimiler. Ce faisant, on ne commettrait pas seulement une faute de doctrine mais encore une erreur dangereuse.

Quand on assimile ces deux principes, on est appelé fatalement à considérer le droit de libre disposition comme l'aboutissement extrême du principe de protection des minorités et par suite à n'envisager l'exercice du droit de libre disposition, que si l'application du principe de protection des minorités est impossible. On exigera ainsi qu'une population justifie son droit à l'exercice du droit de libre disposition, en démontrant qu'elle est opprimée et qu'elle continuerait nécessairement à l'être, en restant dans l'État dont elle fait partie. Cette conclusion est absolument fausse, une population peut fort bien n'être pas opprimée par l'État sous la domination duquel elle vit et demander à s'en détacher, soit pour se rattacher à un autre État, pour des raisons de plus grande

sympathie de race par exemple, soit à se proclamer indépendante. On ne devra pas pour autant lui refuser le droit de sécession. Le fait brutal de la volonté de la population, dès lors qu'elle ne sera pas viciée par les circonstances que nous indiquerons ultérieurement — devra être considérée en elle-même : il n'y aura pas en principe à rechercher si cette manifestation de volonté est légitimée ou non par telle ou telle raison : ce serait aller à l'encontre même du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Mais, bien qu'il soit distinct du droit de libre disposition, le principe de protection des minorités pourra, dans certains cas, servir de succédané à ce droit.

Quand, pour des motifs que nous exposerons longuement plus tard, les circonstances s'opposeront d'une façon absolue à la reconnaissance du droit de libre détermination en faveur d'une collectivité, aucune compensation ne pourra-t-elle lui être octroyée ?

C'est ici que l'on devra recourir au principe de protection des minorités : en donnant à ces populations des garanties qui leur assureront le libre développement de leur activité propre sur le terrain social, ethnique et religieux, il leur permettra de continuer à vivre dans des conditions acceptables, sans trop de heurts, avec l'État auquel elles sont enchaînées.

Leurs velléités sécessionistes pourront d'ailleurs être ainsi calmées car ce sont, le plus souvent, les craintes qu'elles peuvent avoir à ces points de vue de langue ou de religion qui les incite à réclamer la sécession. Dans l'organisation internationale actuelle,

organisation qui comme nous le verrons, restreint beaucoup le champ d'application du droit des peuples, ce principe de protection des minorités sera un succédané particulièrement précieux.

Aussi les traités de paix de 1919-20 qui ont voulu concilier l'application du droit de libre disposition avec la création de nouveaux états viables l'ont-ils souvent appliqué en compensation lorsqu'ils devaient sacrifier le droit de libre disposition.

La Pologne ressuscitée dut s'engager à prendre les dispositions nécessaires pour protéger les minorités de race incluses dans son sein (Traité de Versailles, art. 90).

La Roumanie a dû accorder une autonomie scolaire religieuse locale aux communes saxonnes et tchèques de Transylvanie qui lui avaient été réunies.

La Yougo-Slavie s'est engagée à reconnaître aux minorités musulmanes comprises dans ses nouveaux territoires des garanties sociales et religieuses.

La Tchéco Slovaquie a pris des engagements identiques en ce qui concerne les minorités ruthènes.

Ces dispositions ont largement débordé du cadre des traités de 1919 et sont parmi les grands principes défendus et appliqués par la Société des Nations.

Un vœu a été même adopté par l'Assemblée de la S. D. N. le 15 décembre 1920 invitant le conseil à recommander à certains États renfermant d'importantes minorités, et désireux d'entrer dans la S. D. N. d'appliquer les principes généraux inscrits dans les traités de minorités. C'est ainsi que lors de leur admission à la S. D. N., la Lettonie, l'Esthonie et la Lithua-

nie ont signé une déclaration par laquelle elles déclaraient accepter le vœu du 15 décembre.

Le Conseil de la Société des Nations nous a fourni d'ailleurs un exemple typique de cette aptitude du principe de protection des minorités à suppléer, le cas échéant, le principe de libre disposition.

Dans le cas qui fait l'objet même de cette étude, après avoir conclu à l'impossibilité de reconnaître le droit de sécession aux Alandais et reconnu la souveraineté sur eux à la Finlande, n'a-t-il pas adopté une résolution précisant les garanties que la Finlande devait accorder aux Alandais pour la préservation de leur langue, de leur culture et des traditions locales suédoises qu'ils avaient si pieusement conservées !

## CHAPITRE II

### Réglementation du droit des Peuples à disposer d'eux-mêmes

L'objection théorique que nous avons rapportée tout à l'heure contre le droit des peuples à disposer d'eux et que nous avons écartée n'est pas la seule dont on ait fait état contre ce droit. Ses adversaires ont également transporté leur opposition sur le terrain de la pratique et ils ont affirmé qu'il était impossible et par suite inutile de proclamer ce droit, car son application soulèverait d'insurmontables dangers : elle devrait avoir fatalement pour conséquence d'établir dans l'organisation étatique actuelle la plus pernicieuse anarchie.

Évidemment, à l'interpréter à la lettre, d'une façon absolue, il faudrait reconnaître à une fraction quelconque d'un État le droit de s'en détacher à un moment quelconque, dès qu'elle désirerait cette sécession, par sa seule volonté.

A ce compte la notion d'État serait appelée fatalement à disparaître. Quel est en effet l'État qui pourrait vivre sous le menace de démembrements ou de modifications perpétuelles ?

« Ce serait pour l'État une menace permanente de se voir privé, à tout moment, de ses provinces agricoles nourricières, de ses centres industriels et métallurgiques, de ses débouchés maritimes, des frontières qui lui sont nécessaires au point de vue stratégique (G. Scelle).

L'admission absolue du droit d'auto-disposition aboutirait ainsi à rendre impossible la vie des États. Comme l'organisation internationale actuelle est essentiellement basée sur la constitution des peuples en États, le premier des droits d'un État est le droit à la vie.

Doit-on conclure de là, comme nos contradicteurs, que le droit d'auto-disposition portant atteinte à ce droit devait être proscrit ?

A n'examiner la question que d'une façon toute superficielle il semble difficile de concilier ce droit à la vie des États, avec le droit de libre disposition.

Mais cette difficulté n'est qu'apparente et il est, en réalité, parfaitement possible de les mettre en harmonie. Il ne s'agit point, en effet, et il ne peut pas s'agir d'appliquer le droit de libre disposition d'une façon absolue, mais de l'appliquer d'une façon relative, en un mot de le règlementer, ce qui, par ailleurs, n'aboutit ni à le nier, ni à le contredire. Aucune notion de droit, quelle qu'elle soit n'est susceptible d'une application absolue car l'excès de droit devient la négation du droit lui-même.

Qu'est-ce qu'un droit en effet ?

C'est « un pouvoir social qui lorsqu'il est reconnu et réglementé permet à ceux qui l'invoquent de faire

produire à des actes de volonté des effets juridiques... La règlementation d'un droit consiste à le limiter, car sans limitation un droit quelconque absorbe tous les autres et devient la négation du droit. Il n'existe pas juridiquement de droit, il n'existe que des combinaisons de droit antagonistes et concurrentes (G. Scelle, *Paix des Peuples*) ».

Le droit des peuples à disposer d'eux n'est pas réglementé s'il est proclamé : or sans réglementation, un droit, nous l'avons vu, devient la négation du droit. Il n'y a donc pas à proprement parler actuellement de droit des peuples à disposer d'eux : les manifestations de volonté des populations sont des *prétentions*, elles ne deviendront des droits que lorsqu'elles auront été *jugées*, d'après des règles juridiques établies.

Ces règles, nous ne les possédons pas encore, puisque le droit n'en est qu'à sa période d'élaboration, mais cela n'empêchera pas ces prétentions d'être prises en considération et satisfaites si cela est possible. Ces limitations se retrouvent également pour tous les autres pouvoirs légaux. Ainsi, en droit public interne, le droit des citoyens à choisir leurs gouvernants — qui est, on s'en souvient, le pendant du droit de libre disposition dans le droit interne — ne pourra s'exercer qu'en tant qu'il ne portera pas atteinte à la possibilité du gouvernement intérieur. Toute possibilité de gouvernement étant soumise à l'existence d'une autorité, c'est-à-dire aux exigences d'une majorité la minorité devra se soumettre aux commandement des gouvernants qu'elle n'aura pas choisie.

Si l'on avait poussé à l'absolu le droit pour les

citoyens de choisir leurs gouvernants, on aurait abouti à des conséquences identiques à celles auxquelles nous aurions été conduits en droit international.

Si on avait admis le droit pour tout citoyen où tout groupement de citoyens de n'obéir qu'aux gouvernants de leur choix, c'eut été le régime de l'anarchie la plus complète. La vie interne d'un État eut été impossible et l'on aurait ainsi abouti à nier complètement la notion d'État.

De même dans le droit civil : le droit de propriété, par exemple n'est pas un droit absolu mais limité. Le droit d'un propriétaire sur sa parcelle de terre est limité par le droit du voisin auquel il ne doit pas porter atteinte.

De nombreuses restrictions au droit de propriété ont été établies par la loi : nous ne citerons que les plus importantes les servitudes, que le code (art. 637) définit « des charges imposées sur un héritage pour l'usage et l'utilité d'un héritage appartenant à un autre propriétaire. .

Ce ne sont pas seulement les lois qui viennent réglementer les droits mais encore la jurisprudence : ainsi dans la jurisprudence civile, au sujet de tous les droits, il s'est élaboré une théorie, qui va s'élargissant sans cesse, la théorie de l'abus du droit.

M. Planiol *(Droit Civil*, t. II, p. 279*)* écrit ainsi : « Les droits ne sont jamais absolus, la plupart sont limités dans leur étendue et soumis pour leur exercice à des conditions diverses. Quand on sort de ces limites et qu'on n'observe pas ces conditions, on agit en

réalité sans droits. Il peut donc y avoir des abus dans la conduite des hommes mais ce n'est pas quand ils exercent leurs droits, c'est quand il les dépassent ».

Nous avons cité les restrictions imposées au droit de propriété par l'établissement des servitudes, mais il y en a beaucoup d'autres. Ainsi un propriétaire foncier n'a pas le droit de se livrer à une occupation quelconque sur sa propriété : certains établissements gênants pour les voisins sont interdits en principe, il faut pour les ouvrir une enquête favorable et une autorisation administrative : ce sont les établissements dangereux, insalubres et incommodes. La jurisprudence est venue surajouter sa réglementation à celle qui avait été prévue par la loi et elle admet que, malgré une autorisation administrative donnée après enquête à l'ouverture de ces établissements, les voisins pourront exercer un recours contre ces établissements devant les tribunaux ordinaires (Cass. 19 oct. 1910 — D. 1912. 1. 507).

Prenons maintenant les facultés légales ou pouvoirs d'actions qui sont donnés aux individus afin de leur permettre de poursuivre un but juridique extérieur à leur propre exercice. Leur usage n'est point absolu non plus, il ne sera légitimé que par la poursuite de la fin légale que le législateur a eu en vue.

Nous ne citerons qu'un exemple : le droit d'adresser des protestations contre les opérations électorales : un citoyen se sert de ce droit pour répandre de fausses allégations contre quelqu'un, il s'expose à une action civile en indemnité même quand les éléments du délit de diffamation ne sont pas réunis (Planiol, Cass. 1882.

D. 82. 1. 112). La même théorie existe aussi en droit administratif où l'on réprime l'excès de pouvoir et le détournement de pouvoirs. Les autorités administratives ont des pouvoirs strictement réglementés, basés sur la nécessité d'assurer la bonne marche des services publics.

Tout acte fait en dehors des limites de leur compétence dans un but autre que celui pour lequel le pouvoir juridique a été organisé sera considéré comme dépassant le droit établi, c'est-à-dire comme fait sans droit, comme illégal. Prenons un exemple : un maire a le droit de réglementer la circulation des voitures dans la cour d'une gare dans un but de police et de sécurité publique : il s'arrange de façon à créer un monopole au profit d'un entrepreneur de transports, il commet un détournement de pouvoirs et son arrêté peut être annulé « C'est que le pouvoir du maire n'est pas inconditionné, il a un but précis, hors duquel le maire n'a pas plus de pouvoirs qu'un simple citoyen » (Planiol, t. II, p. 871. note).

Tous ces exemples viennent nous démontrer avec évidence qu'aucun « droit » n'est susceptible d'une application absolue : comme le disait déjà un vieil adage latin *Summum jus, summa injuria.*

Un droit ne peut s'exercer que dans les limites d'une règlementation.

Il faut, de toute évidence, faire pour le droit de libre disposition ce que l'on a fait pour les autres et lui assigner ainsi des limites et une règlementation précises. Le droit de libre disposition doit se concilier avec le droit des États à la vie. Comme le droit des

États est primordial, l'exercice du droit de libre disposition ne devra être concédé aux populations que dans les limites où il ne sera pas susceptible de porter atteinte à la vie des États.

Le droit de l'État à la vie n'est d'ailleurs qu'un autre aspect du droit de libre disposition : c'est le droit des populations accoutumées à vivre ensemble de continuer à rester unies. Ainsi en réglementant le droit des peuples, on l'assure.

Nous devons donc conclure que si la sécession d'un territoire mettait en péril l'État dont il veut se détacher, elle ne pourrait être admise ; si par contre elle ne portait aucune atteinte à cet État, il n'y aurait plus aucune raison pour y faire obstacle.

Ainsi comprise l'application du droit de libre disposition ne pourra nullement mériter le reproche d'établir l'anarchie dans l'organisation internationale et encourir de ce fait une condamnation sévère au nom du droit des États à la vie et de la sécurité du monde.

---

### LES GRANDES LIGNES D'UNE RÉGLEMENTATION DU DROIT DES PEUPLES

Il ne suffit pas de poser le principe de cette règlementation, l'essentiel, à vrai dire, est de rechercher comment, en pratique on devra l'établir.

Elle ne saurait évidemment être posée *a priori* dans des formules immuables. Comme tout droit en voie de formation le droit des peuples à disposer

d'eux ne pourra s'élaborer que par l'usage, que par la coutume, selon les circonstances de fait qui se rencontreront au fur et à mesure de son application à des cas déterminés. C'est par l'équité, en un mot, que s'établira progressivement la jurisprudence qui viendra le réglementer. Toutefois si le droit d'auto-disposition ne peut être réglementé *a priori*, il est possible, en partant du principe général sur lequel est basé sa règlementation, de rechercher dans les divers domaines où ils seront susceptibles de naître les obstacles qui pourront s'opposer à son libre exercice.

Ces recherches s'effectueront dans deux domaines différents. Tout d'abord, le droit de libre disposition a pour point de départ un acte de volonté ; cet acte de volonté pour engendrer le droit, devra, comme on l'exige en droit civil par exemple, répondre à certaines conditions : aucun vice ne pourra venir altérer cette volonté et s'opposer ainsi à ce qu'elle produise tous ses effets. De même qu'en droit civil on a élaboré la théorie des vices du consentement (1), de même nous livrant dans notre matière à des études analogues, nous rechercherons quelles conditions les prétentions des populations devront remplir pour être admises.

Une manifestation de volonté répondant à ces conditions pourra faire envisager l'exercice du droit de libre disposition. Mais puisqu'il ne peut être question

---

(1) Le consentement doit toujours réunir certaines qualités d'intelligence et de liberté en l'absence desquelles on le considère comme vicié (M. Planiol).

de concéder d'une façon absolue l'exercice de ce droit, nous rechercherons en second lieu à quelles conditions la sécession sera susceptible d'être admise.

I

Le droit des peuples à disposer d'eux a pour point de départ une manifestation de volonté d'une population.

Cet élément « volonté » devra pour être pris en considération répondre à trois conditions principales.

1° être l'expression des vœux d'une majorité ;

2° être l'expression d un sentiment stable ;

3° être spontané.

***

Une prétention à la sécession ne méritera d'être prise en considération que si elle traduit un mouvement populaire profond, si elle est l'expression des vœux d'une majorité et non l'œuvre de quelques agitateurs. Il serait tout à fait inutile et regrettable de laisser une minorité agissante entraîner contre son gré une majorité inerte qui la désavouerait plus tard.

Il est donc nécessaire, pour éviter de ratifier une telle situation qu'avant toute discussion, un plébiscite vienne faire connaître le nombre respectif des partisans de la sécession et du maintien du *statu quo*. Il nous semble difficile ici, toutefois, de se contenter de la simple majorité : il faudra que le mouvement de sécession recueille une importante majorité, une majorité renforcée. Cette condition nous semble indispensable pour donner à un changement

de souveraineté une base sérieuse. C'est là une chose si grave qu'il faut la faire dépendre non pas d'un simple équilibre de voix, mais d'une aspiration profonde des populations intéressées.

***

En second lieu on exigera que le mouvement de sécession traduise un sentiment stable.

Si l'on se trouvait en face d'une agitation superficielle et toute temporaire, la question d'un changement de souveraineté ne saurait se poser. Raisonnablement une question aussi sérieuse ne peut être liée à des caprices passagers d'une population, caprices qui lui feraient désirer un jour un changement qu'elle serait peut-être la première à désavouer le lendemain.

***

Enfin un mouvement séparatiste exclusivement lancé et développé à l'aide de subsides d'un gouvernement étranger ou par des agitateurs stipendiés voire délégués par l'étranger, ne pourrait vraiment pas être considéré comme l'expression de la volonté des populations. Dans ce cas la question de l'exercice du droit de libre disposition ne srait pas à envisager. Il y a là, en effet l'équivalent de ce que l'on appelle un vice du consentement dans le droit du civil, du dol dans le cas particulier, qui, s'il existe, vicie le consentement et entraîne l'annulation du contrat.

Toutes ces conditions que nous venons d'énumérer ne forment pas d'ailleurs, a proprement parler, des

limitations du droit de libre disposition, faute de ces trois éléments, il ne se poserait pas car son élément fondamental, son élément générateur, la volonté des populations lui ferait totalement défaut.

Il y a lieu de signaler qu'en dehors de la question de majorité, qui pourra être traduite par des chiffres et par conséquent évaluée avec certitude, les deux derniers éléments étant d'ordre psychologique, seront assez difficiles à connaître et exigeront la preuve ou à défaut une enquête délicate et impartiale.

II

Ces conditions préalables remplies, seront, en quelque sorte génératrices du droit de libre-disposition. Mais nous avons vu que l'on ne devait pas concéder automatiquement l'exercice de ce droit aux populations, dès quelles le désirent, et que cet exercice était suspendu à une clause essentielle : l'absence de préjudice possible aux conditions vitales des États intéressés.

Il faut donc rechercher maintenant dans quels domaines il peut être porté des atteintes à ces conditions.

La vie d'un État est liée à certaines conditions principales qu'il est sans doute facile d'énumérer, mais que l'on est obligé, dès qu'on veut les grouper dans quelques catégories déterminées, de classer parfois d'une façon assez arbitraire.

Ce sont d'abord des conditions stratégiques qui qui le rendent capable de maintenir son indépen-

dance, une possibilité de gouvernement libre à l'intérieur, des facilités suffisantes pour la gestion de sa politique extérieure, enfin des conditions géographiques et économiques qui permettent à la population de vivre, de produire et de commercer.

La sécession d'un territoire pour être autorisée ne devra porter nulle atteinte essentielle à un État dans aucun des domaines suivants : stratégique, géographique, économique et politique.

Nous allons étudier successivement ces points de vue.

### § 1. — *Obstacles stratégiques*

Certains territoires de par leur configuration ou de par leur situation offrent pour les États un très grand intérêt au point de vue stratégique et peuvent leur être absolument indispensables par leur défense militaire. La sécession d'un de ces territoires, qui placerait l'État dont il se détache, dans une situation stratégique difficile et le mettrait à la merci de ses voisins ne pourra pas, on le conçoit fort bien, être admise. Les relations de paix, en effet, ne sont pas les seules que l'on doive prévoir dans la vie des peuples, un état ainsi mutilé au point de vue stratégique ne recevrait-il pas une atteinte vitale ? Son indépendance deviendrait tout à fait problématique et les risques d'agression seraient accrues dans des proportions dangereuses. On ne peut évidemment en pareil cas sacrifier l'indépendance d'un État aux velléités de sécession d'une partie de cet État. Il faut se garder cependant de donner à cette interdiction un

caractère trop absolu : elle ne doit intervenir que si *pratiquement* elle est indispensable. Si, tout en permettant la sécession, il pouvait être remédié à ces inconvénients, il n'y aurait plus aucun motif d'y faire obstacle. L'exercice du droit de libre disposition pourra donc être laissé à une communauté habitant un territoire important au point de vue stratégique s'il est possible de donner par ailleurs à l'État intéressé des garanties susceptibles de calmer ses légitimes inquiétudes. On pourra atteindre ce résultat en établissant par exemple des servitudes au profit de cet État sur le territoire détaché.

Ces servitudes pourront revêtir diverses formes : ce sera soit le maintien de certains points stratégiques sous la dépendance, sous le contrôle ou sous la police de l'État intéressé, soit la neutralisation, soit l'internationalisation de certaines zones. Il y a de nombreux exemples de pareilles dispositions.

Elles ont tout d'abord été largement appliquées dans la pratique en cas de cession ou d'annexion de territoire. Elles peuvent donc parfaitement intervenir aussi au cas de sécession.

Nous nous bornerons à citer les dispositions de ce genre, adoptées par les traités de paix de 1919.

Le traité de Versailles dans ses articles 42 et 43 interdit à l'Allemagne d'avoir des fortifications et d'entretenir des troupes, même à titre temporaire, soit sur la rive gauche du Rhin, soit sur la rive droite, à l'ouest d'une ligne tracée à 50 km. à l'est de ce fleuve.

L'article 115 édicte la démolition des établissements

militaires de l'Allemagne à Heligoland et lui interdit dorénavant d'y édifier des ouvrages de ce genre.

Ces dispositions se retrouvent également en cas de sécession de territoire. Ainsi après la séparation de la Suède et de la Norvège, ces États s'interdirent respectivement de conserver et d'établir dans une portion de territoire frontière déclarée neutre ni fortifications, ni ports de guerre, ni dépôts de provisions militaires (Convention de Stockholm, 26 octobre 1905).

Quand la Finlande se détacha de la Russie, cette dernière puissance, après lui avoir reconnu l'indépendance, signa avec elle le traité de Dorpat dont plusieurs articles (art. 6, 7, 15) interdisent à la Finlande d'établir en certaines parties de ses côtes des ports de guerre, des bases de flotte, des ateliers militaires et l'obligent à ne pas avoir dans certaines régions de ses eaux des navires de guerre, et enfin à démolir certaines fortifications.

Le traité de Saint-Germain oblige dans son article 56 l'État tchéco-slovaque issu de l'ancien État austro-hongrois à n'élever aucun ouvrage militaire sur la partie de son territoire qui est située sur la rive droite du Danube au sud de Presbourg.

En dehors de ces traités et plus récemment encore, l'Angleterre, après avoir accordé à l'Irlande une certaine autonomie, s'est réservée pour les besoins de sa sécurité militaire la police exclusive des eaux territoriales irlandaises.

Étant donné la position géographique de l'Irlande à proximité de l'Angleterre, ce droit de régner sans

conteste sur les eaux territoriales irlandaises était absolument indispensable à sa sécurité.

Le même problème s'est retrouvé encore dans la question égyptienne : l'Égypte, colonie anglaise, réclamait l'autonomie. Elle lui fut accordée le 22 février 1921, mais l'Angleterre a entendu se réserver la possibilité de prendre les mesures propres à garantir sa possession effective et sa liberté de navigation sur le canal de Suez qui lui est indispensable pour ses communications impériales.

### § 2. — *Obstacles géographiques*

Certains territoires sont pour les États, en raison de leur situation géographique d'une utilité absolue. Il apparaît clairement combien en particulier, la possession d'un accès à la mer, de côtes et de ports sont indispensables aux États : il en est de même de la possession de certains bassins fluviaux, de certains systèmes de canaux.

Si les habitants de ces territoires viennent à désirer la sécession il ne sera évidemment pas possible, en principe, d'accéder à leur demande.

Mais, là encore, cette interdiction pourra être levée s'il est possible, tout en donnant satisfaction aux vœux de ces populations, de pallier aux inconvénients certains qu'aurait engendré la sécession par des dispositions spéciales : en créant, comme dans le domaine stratégique, des « servitudes » sur ces territoires.

De nombreux exemples viennent nous montrer ce qu'il est possible de faire dans cette voie.

Depuis longtemps déjà, on avait établi pour certains fleuves servant de débouchés à plusieurs États, un régime d'internationalisation qui reconnaissait à plusieurs États le droit de faire circuler librement sur ces fleuves leurs navires de commerce sans que l'État riverain put y mettre obstacle.

Ce régime avait été imposé à l'État riverain pour que les autres États riverains ne soient pas privés de leur issue naturelle vers la mer. Dés lors pour ne pas entraver les relations commerciales de ces États il fallait aussi admettre le libre circulation du fleuve au profit des nations étrangères : les fleuves ainsi internationalisés l'ont été parce qu'ils étaient des voies naturelles de pénétration commerciale.

Ce régime avait été imposé en particulier au Rhin et au Danube.

Les traités de paix de 1919-1920 ont accentué beaucoup ce système en l'étendant à un plus grand nombre de fleuves.

Le Danube (art. 291, Traité de Saint-Germain) est internationalisé depuis Ulm ainsi que la partie du cours de la Morava et de la Thaga constituant la frontière entre la Tchéco-Slovaquie et l'Autriche.

Le traité de Saint-Germain a même prévu que le canal du Rhin au Danube serait soumis à un régime international quand il serait construit (art. 129, al. 2).

Le Rhin est toujours internationalisé (art. 365, traité de Versailles), et l'Allemagne dût accepter un régime identique pour la Moselle. Enfin la France s'est vu reconnaître un droit d'appui et de passage

sur la rive droite du Rhin pour exécution de travaux de barrage sur le Rhin (art. 358).

D'autres fleuves allemands : l'Elbe, la Moldau, le Niemen et l'Oder furent aussi internationalisés par le traité de Versailles (art. 331). et placés sous l'autorité d'une commission internationale.

D'autre part, pour les États enclavés qui n'ont pas d'accès à la mer, les traités ont réservé dans les ports d'États riverains de la mer, certaines zones, ce qui, joint à des facilités de transport vient suppléer pour eux à l'absence de littoral et leur assure pratiquement des débouchés à la mer.

On a ainsi assuré à la Pologne un accès à la mer à Dantzig tout en faisant de ce port un État indépendant.

Des zones ont été aussi exclusivement réservées dans certains ports à l'état tchéco-slovaque : le traité de Versailles institue l'obligation pour l'Allemagne dans les ports de Hambourg et de Stettin de donner à bail à l'État tchéco-slovaque pour une période de 99 ans, d'espaces qui seront placés sous le régime général des zones franches et qui seront affectés au transit des marchandises en provenance ou à destination de cet État.

Le traité de Saint-Germain établit pour ce même État la libre communication sur l'Adriatique en obligeant l'Autriche à reconnaître à l'État tchéco-slovaque le droit de faire passer ses trains sur certaines lignes (art. 322).

Enfin l'article 311 du même traité organise le libre accès de la mer Adriatique pour l'Autriche et à

cette fin la liberté du transit lui est reconnue sur les territoires et sur les ports détachés de l'ancienne Autriche-Hongrie.

### § 3. — *Obstacles économiques*

A une province agricole nourricière, à une province essentielle au point de vue des richesses économiques et industrielles, on ne pourra évidemment pas reconnaître en principe le droit de sécession. Cette interdiction ne saurait d'ailleurs être édictée que, si la perte de cette province portait un trouble tel qu'il fut susceptible de paralyser soit immédiatement, soit à une échéance plus ou moins lointaine, la vie économique de la nation dépouillée. Mais là encore, cette impossibilité de sécession pourra être écartée, s'il était reconnu que des servitudes économiques au profit des États lésés fussent suffisantes pour remédier à ces inconvénients. Le territoire détaché pourra ainsi être obligé de livrer à l'État interessé des contingents de minerais ou de telle ou telle marchandises qui lui sont indispensables.

La pratique nous offre des applications de ces dispositions. Les territoires de Haute-Silésie qui ont été détachés de l'Allemagne étaient à cette dernière d'une grosse importance au point de vue industriel et minéralogique. Par l'article 90 du traité de Versailles la Pologne prit l'engagement d'autoriser pendant une période de 15 ans l'exportation en Allemagne des produits des mines de Haute-Silésie qui lui seraient transférées. Les usines électriques incorporés à la Pologne devront aussi continuer à fournir l'énergie

électrique aux usines restées à l'Allemagne et vice-versa.

La Pologne s'est engagée également à prendre toutes les mesures nécessaires pour que la vente aux acheteurs en Allemagne des produits disponibles de ces mines puisse s'effectuer dans des conditions aussi favorables que la vente des produits similaires vendus en Pologne ou en tout autre pays.

Les industries d'Alsace-Lorraine ont aussi été protégées contre les perturbations économiques qu'eut pu engendrer le retour de ce pays à la France. Par l'article 268 du traité de Versailles le gouvernement allemand s'est engagé, pendant une période de cinq années à laisser librement sortir de l'Allemagne et à laisser réimporter en Allemagne en franchise de tous droits de douane et autres charges, y compris les impôts intérieurs, les fils, tissus et autres matières ou produits textiles de toute nature et à tous états, venus d'Allemagne dans les territoires alsaciens et lorrains pour y subir des opérations de finissage quelconque telles que : blanchiment, teinture, impression, mercerisage, gazage, retordage ou apprêt. Pendant une période de trois années les produits naturels ou fabriqués, originaires ou en provenance des territoires polonais, ayant fait, avant la guerre, partie de l'Allemagne seront reçus à leur entrée sur le territoire douanier allemand en franchise de tous droits de douane.

Les quantités de chaque produit qui pourront ainsi être envoyés annuellement en Allemagne ne pourront pas dépasser la moyenne annuelle des quantités envo-

yées au cours des années 1911 à 1913. Des dispositions identiques ont été prises pour les produits originaires ou en provenance du grand duché de Luxembourg.

Le traité de Saint-Germain a aussi organisé des stipulations du même genre :

Art. 44. — Pendant une période de dix ans les usines centrales d'énergie électrique situées en territoire autrichien et fournissant antérieurement de l'énergie électrique aux territoires transférés à l'Italie ou à tous établissements dont l'exploitation passe à l'Italie, seront tenues de continuer cette fourniture jusqu'à concurrence du montant de la consommation correspondant aux marchés et contrats en cours au 3 novembre 1918 (V. encore art. 224, alin. 1, 2, 3).

Citons encore l'article 224 qui déclare que des arrangements spéciaux devront être conclus entre la Pologne et l'État tchéco-slovaque et l'Autriche pour la fourniture réciproque de charbon et de matières brutes.

### § 4. — *Obstacles diplomatiques*

L'exercice du droit de libre disposition en amenant une nouvelle répartition de certains territoires qui, par suite de leur position géographique ou politique, offrent un intérêt non seulement à l'État auquel ils étaient auparavant attachés mais encore à des nations voisines élargit singulièrement la portée des répercussions qu'il y a lieu de prévoir. Il se peut fort bien qu'une modification territoriale intervenant dans ces conditions engendre pour de nombreuses raisons une

situation diplomatique susceptible de créer une source incessante de conflits et de guerres.

On devra tendre, le plus possible, à éviter de laisser se produire ces situations susceptibles de faire naître pour un état des conflits avec ses voisins. Dans l'organisation internationale actuelle la paix n'est pas assez solidement protégée pour qu'on puisse, de propos délibéré, se livrer à des expériences de ce genre qui pourraient être fort dangeureuses. Ces limitations au droit de libre disposition sont actuellement très importantes, car le fondement et le but essentiel du droit international n'est-il pas d'établir et de consolider les relations de paix entre les nations ? Pour atteindre ce but il faut envisager toute une hiérarchie des droits. Qui dit hiérarchie, dit discipline des divers droits les uns vis-à-vis des autres pour que l'exercice des uns ne vienne pas gêner l'application des autres. L'exercice des divers droits particuliers, du droit de libre disposition en la circonstance, ne devra être permis que dans les limites qui serviront cette fin suprême du droit international. Il sera donc dans ces conditions préférable de refuser l'exercice du droit de sécession, s'il devait entraîner au point de vue de la paix du monde, de sérieuses menaces.

III

Il existe une dernière condition d'application du droit de libre disposition que l'on exigera non pas lorsqu'une collectivité se détachera d'un État pour se rattacher à un autre État, mais lorsqu'elle prétendra vivre d'une vie indépendante.

Il faut non seulement que son application n'entraîne pas la mort de l'État qui va subir l'amputation résultant de la sécession, il faut encore que la collectivité nouvelle qui prétend vivre isolée réunisse en soi des conditions de vitalité suffisantes. C'est là une ques- tion d'opportunité et d'appréciation dans chaque cas.

On ne peut accorder à une collectivité le droit de se suicider (1).

## CONCLUSION

Il va sembler certainement quelque peu decevant voire contradictoire, après avoir proclamé le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes de l'enfermer dans une réglementation si étroite, que l'on se demandera avec curiosité dans quels cas on pourra bien l'employer. Il en serait ainsi, si la réglementation que nous avons rapidement esquissée, devait être considérée comme définitive. Mais les limitations stratégiques, politiques, économiques que nous avons posées ne se comprennent, on ne saurait trop le répéter, qu'eu égard à l'inorganisation actuelle du monde sur la base du droit international traditionnel. Le jour où l'organisation internationale sera arrivée à un plus grand degré de développement, le jour où le monde se décidera à sortir de l'état anarchique dans

---

(1) Exemple la question de Fiume. — Voir *infra*.

lequel il vit actuellement, le droit de libre disposition verra s'agrandir dans de singulières proportions son champ d'application.

Si nous reprenons, en effet, un à un les principaux obstacles qui s'opposent à son application, nous verrons qu'ils pourront être, dans l'avenir, singulièrement diminués. Il ne s'agit pas, d'ailleurs, d'émettre un espoir chimérique, d'ores et déjà, nous l'avons vu, de nombreuses conventions internationales sont venues pallier, dans une grande mesure, aux perturbations qu'auraient pu engendrer des sécessions. On peut donc parfaitement imaginer, sans être taxé d'utopie, que l'on pourra aller encore plus en avant dans cette voie qui a été si clairement tracée.

Les obstacles stratégiques ? N'ont-ils pas aujourd'hui même quelque peu perdu de leur importance ? Sans parler des progrès des engins de guerre qui enlèvent aux obstacles naturels beaucoup de leur valeur défensive, des conventions internationales ne sont-elles pas venues établir dans certaines régions des neutralisations efficaces et ôter ainsi à ces territoires presque tout leur intérêt stratégique ? Tout permet de prévoir que des conventions de ce genre iront en se multipliant dans l'avenir.

Enfin, d'une façon générale les efforts si nombreux qui ont été tentés et espérons-le, pourront sans doute aboutir pour résoudre pacifiquement les conflits par la création d'une Société des Nations forte et jouissant d'autre autorité morale, ne permettent-ils pas d'espérer pour l'avenir le recul du fantôme troublant des guerres ?

L'article 10 du pacte de la Société des Nations qui comporte la garantie mutuelle de tous les États membres de la Société des Nations à respecter et à maintenir contre toute agression l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la S. D. N. apportera sans doute, là encore, un moyen utile de maintenir la paix. A cette garantie générale viennent s'ajouter aussi des garanties locales comme la Petite Entente, par exemple. Dans ces conditions il est permis de penser que dans l'avenir, les obstacles stratégiques auront une importance moins grande qu'aujourd'hui.

Les obstacles géographiques ? Nous avons pu constater que, depuis de nombreuses années déjà, des efforts avaient été faits avec succès pour étendre à toutes les nations l'utilisation des voies naturelles d'accès qui n'étaient auparavant que l'apanage de quelques-unes.

Depuis de grands pas en avant ont été faits dans ce sens par les traités de paix : des accès à la mer, par exemple, ont été organisés pour les États enclavés. Le monde s'achemine ainsi vers une extension toujours plus grande de ces conventions qui, en classant successivement dans le domaine public international toutes les grandes voies naturelles de communications, seront de nature à faire tomber bien des obstacles géographiques qui peuvent s'opposer aujourd'hui à l'exécution d'un mouvement de sécession.

Au point de vue économique, des efforts analogues ont été faits : il reste cependant beaucoup à faire dans ce domaine. Mais on peut parfaitement conce-

voir dans l'avenir l'abolition du monopole de fait de la possession par certaines nations des richesses naturelles minières et la création au profit de toutes les nations d'une sorte de privilège sur ces matières premières et envisager ainsi une nouvelle distribution des matières premières industrielles entre les nations suivant leurs besoins, contrairement à la répartition suivant la propriété et souvent contrairement aux besoins telle qu'elle est établie aujourd'hui (1).

Et que l'on ne croie pas que ce soit là un mythe ! Le monde s'achemine en réalité vers cette organisation. N'en avons-nous pas donné tout à l'heure des exemples assez significatifs ? Les obstacles économiques à la reconnaissance du droit de libre disposition vont ainsi aller en s'affaiblissant.

Enfin en ce qui concerne les obstacles diplomatiques, quand la Société des Nations sera affermie, et, que des règlementations chaque jour plus serrées se seront fait jour au point de vue géographique et économique, ils seront eux aussi diminués, car les querelles diplomatiques ne traduisent jamais que le heurt des intérêts économiques et géographiques des nations.

Quand on songe aussi aux progrès possibles de l'organisation internationale, on voit que le champ d'application du droit des peuples va aller en s'élargissant. Un jour peut-être il ne restera plus comme règlementation — et celle-ci sera définitive — que celle qui

---

(1) Ces idées ont été émises pour la première fois par un Italien, M. Gini dans un rapport tout à fait remarquable soumis à une Conférence interalliée.

aura trait à la manifestation de volonté des populations, à la spontanéité, à la sincérité, à la profondeur des mouvements plébiscitaires : ajoutons-y encore des obstacles vraiment insurmontables au point de vue économique ou stratégique. Les circonstances seront alors beaucoup plus favorables au libre exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et comme c'est là, un des procédés les plus aptes à faire régner dans le monde un peu plus de justice et un peu plus de paix, on peut en souhaiter sans crainte l'avènement.

L'histoire ne nous montre-t-elle pas que là où le droit des peuples a été méconnu, cela a été une cause de conflits ? Le partage de la Pologne, la colonisation de l'Irlande par l'Angleterre, l'annexion brutale de l'Alsace-Lorraine par l'Allemagne pour ne citer que ces exemples, ne sont-ils pas assez significatifs à cet égard ?

## CHAPITRE III

### Exercice du droit des Peuples à disposer d'eux-mêmes

Dans la pratique, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, se traduira par un vote populaire que l'on appelle plébiscite : c'est par ce moyen que les populations feront connaître leur volonté de vivre sous telle ou telle souveraineté.

Selon que le droit des peuples s'exercera sous sa forme négative ou sous sa forme positive, le plébiscite sera de nature différente. Sous sa forme négative, le plébiscite interviendra pour déterminer si la cession d'un territoire devra avoir lieu ou non : dans ce cas on pourra l'appeler *plébiscite de cession.* Autrefois le plébiscite n'avait lieu que pour confirmer une cession qui avait été primitivement effectuée par un traité entre les États souverains : c'était à vrai dire seulement un *plébiscite de ratification.*

Mais ce n'était là qu'une reconnaissance partielle du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes puisque l'on invitait le peuple à confirmer seulement un traité qui avait déjà effectué la cession. En réalité un État ne peut pas céder une portion de son territoire : ce sont

les populations seules qui devront déclarer par le plébiscite si le cession doit avoir lieu ou non.

Puisque le plébiscite doit traduire d'une façon pondérable les aspirations des populations, il est indispensable qu'il traduise ces aspirations d'une façon vraie et sincère. L'organisation du plébiscite devra par conséquent être faite en vue d'atteindre pleinement ce but : pour cela le plébiscite devra permettre à tous les intéressés de voter selon leur conscience et sans qu'aucune pression ou aucune fraude ne vienne en fausser les résultats.

Pour arriver à ce but il faut tout d'abord écarter radicalement de l'organisation du plébiscite tous les États intéressés : ce n'est donc point l'État cédant, encore moins l'État cessionnaire, ni les leaders du mouvement de sécession auxquels on ne peut demander d'être impartiaux qui devront ni l'organiser ni présider à cette opération. Le soin d'organiser le plébiscite doit être remis à une commission internationale désintéressée, ou ce qui est encore préférable puisqu'elle s'élève encore plus haut dans la voie de l'impartialité, à la Société des Nations. La première tâche de cette commission sera de faire procéder à l'évacuation dans le délai le plus court possible des troupes et des autorités de l'État cédant. Les autorités locales seront aussi remplacées car elles ne manqueraient les unes et les autres, d'exercer sur les électeurs des pressions susceptibles de porter atteinte à la sincérité du vote.

Mais la question la plus délicate sans doute de l'organisation du plébiscite est la détermination de

la collectivité qui sera appelée à voter, du corps plébiscitaire. Un premier principe servira de guide : c'est que le corps électoral devra être aussi large que possible : on donnera le droit de vote non seulement aux hommes mais encore aux femmes ; les enfants devront aussi être représentés. Enfin il faudra reconnaître le droit de vote à tous ceux qui ont un lien effectif avec la collectivité.

En premier lieu il sera, sans aucun doute, concédé aux originaires qui résident dans le territoire plébiscitaire. Pour ceux qui se sont expatriés il faudra établir une distinction car le droit de vote ne peut pas être accordé à des individus uniquement par ce seul fait qu'ils sont nés — accidentellement peut-être — dans le pays, ce serait un non sens.

Seront donc seulement appelés à voter les originaires non résidents qui veulent retourner dans le pays ou qui y ont gardé des intérêts (propriétés).

Inversement on ne devra pas exclure sans distinction tous les immigrés. Aux immigrés occasionnels, pas de droit de vote, car ils ne peuvent justifier d'aucun lien avec la collectivité plébiscitaire : on devra par contre l'accorder aux immigrés qui sont sérieusement établis dans le pays, et pour le savoir, il sera préférable, au lieu d'exiger, comme on l'a fait, une longue résidence qui peut fort bien ne rien signifier, de leur demander une option préalable, et selon leur désir de rester ou de quitter le pays, de leur accorder ou de leur refuser le droit de vote.

Quant aux fonctionnaires des territoires plébiscitaires il serait injuste de leur retirer automatique-

ment, par ce fait seul qu'ils sont fonctionnaires le droit de vote. Certains d'entre eux, (tels les notaires en Alsace-Lorraine) peuvent avoir un lien plus étroit avec la collectivité plébiscitaire qu'avec l État qu'ils servaient : il faudra donc établir pour eux un droit d'option préalable et leur donner ou leur interdire le droit de vote selon leurs décisions.

Historiquement, la solution, primitivement donnée à cette question de l'établissement du corps plébiscitaire, consistait à n'appeler à voter que les électeurs déjà inscrits à l'électorat politique : cette confusion entre l'électorat politique et l'électorat pour le plébiscite était très regrettable. D'abord on soumettait l'organisation plébiscitaire à des différences très sensibles suivant que les pays avaient un suffrage plus ou moins restreint.

Enfin on excluait de ce fait les femmes et les enfants, les émigrés non naturalisés, tous les expatriés qui pouvaient fort bien avoir des intérêts égaux sinon supérieurs à ceux des électeurs politiques : tout cela était souverainement injuste.

Les traités de paix de 1919 qui, comme on le sait, ont établi de nombreux plébiscites ont abandonné heureusement ce point de vue : ils reconnaissent le droit de vote à toute personne sans distinction de sexe, âgée de vingt ans au 1er janvier de l'année dans laquelle aura lieu le plébiscite et rentrant dans une des deux catégories suivantes : 1° originaires présents ou émigrés; 2° domiciliés ayant une longue résidence.

Pour la durée de cette résidence les avis sont

partagés : on a exigé 20 ans au Scheswig, 17 ans en Silésie et 15 ans pour la Sarre.

Cette longue résidence a été exigée pour garantir l'existence d'un lien avec le pays et pour exclure l'intervention d'émigrés ou de colons importés artificiellement pour les besoins du vote par les États intéressés.

En réalité ce critère ne nous semble pas satisfaisant : une longue résidence n'est pas la preuve absolue d'un attachement réel à un pays donné et l'on exclut de ce fait des domiciliés n'ayant pas une assez longue résidence mais qui peuvent fort bien avoir des liens très étroits avec la zone plébiscitaire. Les traités de paix auraient été mieux inspirés en soumettant tous les émigrés sans distinction à une option préalable : ils auraient pu procéder de même pour les fonctionnaires qu'ils ont bien injustement exclus en bloc. Inversement ils ont admis sans réserves tous les originaires émigrés sans s'inquiéter ou non s'ils avaient un lien quelconque avec la zone plébiscitaire.

Le corps électoral déterminé, il faut maintenant rechercher sur quoi il sera consulté. La liberté la plus complète doit être laissée à l'électeur pour choisir entre toutes les solutions qui peuvent s'offrir à lui, c'est-à-dire entre le maintien de *statu quo*, la sécession et le rattachement à un autre pays ou enfin l'autonomie complète. On ne doit pas enfermer l'électeur dans un dilemme, ce serait porter à son droit une grave atteinte. Quant au procédé de vote, ce sera comme pour les votations ordinaires, le bulletin secret.

Dans les premiers plébiscites le vote avait lieu par proclamation à haute voix : il est inutile d'insister sur l'impossibilité d'obtenir de cette façon un vote sans pression. On imagina ensuite, d'ouvrir des registres sur lesquels les protestataires et les partisans venaient signer : mais ce procédé offrait, quoiqu'à un degré moins élevé, les mêmes inconvénients que le précédent : il faut absolument bannir ces deux formes de vote et s'en tenir au vote par bulletin secret.

Une dernière question se pose encore : le territoire plébiscitaire ne formera-t-il qu'une seule circonscription électorale ou devra-t-il être sectionné en plusieurs circonscriptions ? On ne peut faire à cette question une réponse *a priori*, cela dépendra, croyons-nous, des cas particuliers. Quand, dans le territoire plébiscitaire, les deux partis en présence seront répartis d'une façon à peu près égale dans tous les districts, le résultat du vote devra avoir lieu pour l'ensemble du territoire. Par contre là où des divergences de vues assez grandes pourront être envisagées, quand certains districts du territoire soumis au plébiscite comprendront une forte majorité d'opposants et qu'à côté, dans d'autres districts, il y aura une grosse majorité sécessionniste il sera préférable de procéder à un sectionnement électoral et de faire voter par districts, ce qui permettra lors du tracé des nouvelles frontières de respecter autant que possible les désirs de la majorité locale.

C'est ainsi ce qui a été fait pour le plébiscite de Haute-Silésie où le résultat du vote fut déterminé

par commune d'après la majorité des votes dans chaque commune (Traité de Versailles, art. 86, an. 4). Cette procédure a permis de calquer le plus possible le tracé de la frontière germano-polonaise sur les désirs des populations.

La consultation populaire devra avoir lieu, comme nous l'avons indiqué dès le début, sous l'autorité d'une Commission Internationale ou de la S. D. N. La Commission qui présidera à l'exécution du plébiscite devra prendre toutes les mesures utiles pour qu'il ait lieu dans l'ordre et qu'aucune pression ne puisse se faire sentir le jour du vote.

Les troupes des états intéressés retirées du territoire plébiscitaire devront être remplacées par des forces internationales assez nombreuses afin que le calme et l'ordre dans laquel il est indispensable que le plébiscite aie lieu, ne puisse aucunement être troublé.

Telles sont, dans leurs grandes lignes les principales dispositions qui devront présider à l'organisation du plébiscite. Il pourra alors traduire d'une façon sincère les aspirations réelles des populations, et les résultats qu'il permettra de proclamer reposeront sur une base si indiscutable qu'ils s'imposeront pleinement à la conscience universelle.

## CHAPITRE IV

### Contentieux du droit des Peuples à disposer d'eux-mêmes

Nous avons, dans les pages qui précèdent, démontré la nécessité de réglementer le droit des peuples à disposer d'eux mêmes et nous nous sommes même hasardés à esquisser les lignes générales de cette règlementation. De toutes ces recherches il s'était dégagé cette conclusion qu'il était absolument impossible d'établir une règlementation *a priori* mais que cette règlementation dépendait de l'appréciation des circonstances de fait qui accompagneront les mouvements de sécession.

Il faut dès lors rechercher quel organisme international sera appelé à juger les prétentions des populations et à évaluer la portée des éléments de fait susceptibles d'empêcher la reconnaissance de ces prétentions.

La Conférence de la paix de 1919 avait été déjà réunie pour déterminer l'application du Principe du droit des peuples à disposer d'eux à des espèces particulières. Mais son règne est passé. Après elle, mieux qu'elle, puisqu'elle est placée en dehors des antago-

nismes des intérêts particuliers, la Société des Nations apparaît toute désignée pour présider à l'élaboration du droit des peuples à disposer d'eux. Mais il faut encore préciser quel organisme de la S. D. N. sera compétent pour ces questions. Au premier abord, on va songer tout naturellement à remettre ce soin à la Cour internationale de Justice : ce serait évidemment la solution si le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes était reconnu et réglementé d'une façon définitive, si la loi internationale était formulée.

Mais il n'en est rien, pour le moment, la Cour internationale de Justice ne peut pas être déclarée compétente, car étant une juridiction, elle ne peut pas dire le droit, quand ce droit n'est pas fait.

La Cour de Justice est bien encore un organe d'arbitrage. Mais ce rôle d'arbitrage serait ici dangereux, car elle aurait à juger beaucoup plus en équité qu'en droit strict. Sans hésitation, l'organe compétent aujourd'hui doit être le Conseil de la Société des Nations : l'art. 15 du pacte l'a chargé de ces missions juridictionnelles et seul, il pourra mêler dans une juste mesure la justice et la politique. Les questions seront d'ailleurs examinées à Genève avec tout le soin et toute l'impartialité possible. Les services du secrétariat de la Société des Nations sont en mesure de fournir aux membres du Conseil les documents et les enquêtes qui lui seront nécessaires pour se rendre compte, jusque dans les plus infimes détails, des obstacles susceptibles de s'opposer à l'exercice du droit de libre disposition.

Tout cela concourt à assurer les populations que

leurs prétentions y seront examinées avec l'impartialité et le désintéressement le plus complet.

Nous n'entendons pas, d'ailleurs, dépouiller de toute attribution relativement au contentieux du droit des peuples la Cour internationale de Justice. Elle nous semble toute indiquée pour juger les controverses qui soulèveront l'organisation et les résultats du plébiscite.

Enfin, plus tard, lorsque le droit des peuples sera formulé, la Cour internationale de Justice devra être déclarée compétente.

Cette évolution de l'organe exécutif de la Société des Nations à l'organe juridictionnel de la Haye, est toute conforme à celle que l'étude de l'histoire nous permet de constater dans le droit privé. N'avons-nous pas eu d'abord la justice retenue avant la justice déléguée ?

En ce qui concerne le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes nous en sommes encore à l'époque de la justice retenue.

## CHAPITRE V

# Historique du droit des Peuples à disposer d'eux-mêmes

Il nous semble intéressant, ces principes posés, de rechercher rapidement dans l'histoire comment est né le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et quelles applications il a déjà reçues.

Il n'a été envisagé, en tant que doctrine du droi-public qu'à partir de la Révolution française. Just qu'à cette époque dans la doctrine, comme dans la pratique, la théorie de la souveraineté territoriale régna sans conteste. Par suite, les cessions de territoires n'étaient consenties que par le prince, dont ils étaient la chose, la propriété, et elles se faisaient sans que l'on consultât les volontés des populations. C'est ainsi que l'on considérait comme légitime tout changement de souveraineté par mariage du prince, par conquête et par échange (1).

(1). — Before the French Revolution sovereignety looked to the land, not inhabitants, change of sovereignety through inheritance or marriage of the reigning prince, through barter or through conquest was the recognized and legitimate order. Title so acquired was admittedely valid without appeal to the will of the inhabitants (S. Wambaugh. *Monograph on plebiscites.*

Le conseiller d'état de Louis XIII nous semble bien résumer l'opinion alors admise quand il écrivait :

« Philippe le plus sage roy de son temps fit très bien et très justement de joindre le Portugal à ses états, puisqu'il le pouvait faire et que l'occasion lui tombait des mains. Autant de fois que nos rois trouveront des occasions de recouvrir les anciens « patrimoines », les provinces qui ont été usurpées sur leurs ancêtres, les États auxquels ils ont les mêmes droits qu'avait ce sage roi sur le Portugal, Dieu veuille qu'ils aient les mêmes conseils de conscience qu'a eu Philippe en ce temps là et qu'on ne les détourne pas par *des scrupules de justice* desquels on s'est toujours moqué en Espagne ». (J. Ferrier, *Le Catholique d'Etat* 1625).

Des principes identiques étaient pareillement en honneur dans le droit interne. Les peuples n'avaient aucune part au gouvernement : on ne reconnaissait aux citoyens le droit ni de choisir leurs gouvernants, ni de collaborer à l'établissement des lois qui devaient les régir : c'était le règne de l'absolutisme monarchique.

Si le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ne devait être pris comme doctrine nouvelle du droit public qu'à partir de la Révolution, cela ne veut point dire pour autant que ce droit n'avait jamais été affirmé auparavant. Même sous le règne de l'ancienne conception patrimoniale de l'Etat, il est possible de trouver, mais à l'état isolé seulement, des cas où la doctrine du droit des peuples fut déjà proclamée.

Un des exemples le plus ancien que nous ayons pu

trouver, remonte au cas de provinces cédées par le roi Louis IX à Henri III d'Angleterre au XIIIe siècle. Les nobles de la province cédée protestèrent contre cette cession comme contraire à leurs droits (1). Le second exemple est le refus de la population de Guienne d'être séparée du royaume d'Angleterre malgré que la cession du territoire eut été effectuée par le roi Richard II (2).

Mais les attaques les plus vives et les plus retentissantes contre le droit de disposer des territoires devaient venir d'Érasme dans les « *adagiorum Chiliades* » qui date de 1517.

Érasme établit que l'autorité sur les bêtes et sur les hommes n'est pas du même ordre, que tout le pouvoir et l'autorité sur les peuples ne trouvent de fondement que dans leur consentement et que la conquête ne peut pas créer ces titres (3).

Étant donné la grande influence d'Érasme, on ne tarda pas à trouver dans l'histoire une application de sa doctrine.

Le roi François Ier prisonnier de Charles-Quint, dut, sous l'empire de la défaite signer en 1527, le traité de Madrid qui stipulait la cession du duché de Bourgogne : toutefois une clause du traité réserva l'approbation des

---

(1) de la Gueronnière. *Le Droit public et l'Europe Moderne* I, p. 434.

(2) Puffendorf. *De naturae et gentium*, livre III, p. 809-813. idem Froissard 1-14.

(3) S. P. Wambaugh, *Monograph on plebiscites.*

États Généraux (1). François Ier s'apercevant du parti qu'il pouvait tirer de cette clause convoqua, avant l'exécution du traité, les États de Bourgogne à Cognac, pour leur faire invalider la cession du duché.

Les députés, ayant à leur tête Claude Patin, premier président du Parlement de Dijon déclarèrent que :

« depuis les enfants de Clovis, à qui ils avaient promis d'obéir, ils n'avaient cessé de faire partie de la monarchie et que le roi dont ils respectaient le pouvoir et l'*autorité souveraine n'avait pas eu celui de les aliéner sans leur consentement* puisque le serment qui lie les sujets aux souverains lie en même temps le souverain aux sujets et par conséquent ne peut être détruit que d'un consentement mutuel ; qu'au surplus ce lien n'unissait pas seulement les Bourguignons au roi mais à tous les membres de la monarchie qui avaient le droit de s'opposer à un engagement contraire aux lois et destructif de toute liberté ».

« Et comme le roi François Ier feignait d'excuser sa conduite en alléguant « la nécessité où il avait été », priant « qu'on le mit à même de tenir son serment, l'orateur de Bourgogne fit cette réponse :

« Sire, ce serment est nul parce qu'il est contraire à celui que vous avez prêté à votre couronnement, aux libertés de votre peuple et aux lois fondamentales de la monarchie.

(1) Le Traité avait prévu non plus l'intervention des États de Bourgogne mais l'intervention des États Généraux seulement comme sanction légis'ative.

« D'ailleurs il a été arraché par la violence à un roi prisonnier.

« Si, toutefois vous persistez à rejeter des sujets fidèles, si les états du royaume nous retranchent de leur association, *c'est à nou-smêmes de disposer de nous* : rendez-nous à notre ancienne liberté, *et nous adopterons telle forme de gouvernement qu'il nous plaira : nous déclarons d'avance que nous n'obéirons jamais à des maîtres qui ne seront pas de notre choix* ».

« Le vice-roi de Naples, Lannoy, qui représentait Charles-Quint à Cognac écrivit à son maître « qu'il n'y avait apparence qu'on rendit la Bourgogne ». Et ayant voulu conquérir le comté d'Auxonne, il trouva la noblesse en armes et n'eut que le temps de fuir. La maison d'Autriche comprit qu'elle ne devait plus voir dans la reprise du duché « une affaire de famille et d'honneur ». Par le traité de Crespy (18 septembre 1544) elle reconnut à jamais la réunion de la Bourgogne à la Couronne de France » (Kleinclausz. *Histoire de Bourgogne* p. 224-5).

Le roi Henri II, successeur de François Ier, devait encore faire une application du principe de libre-détermination. Il ne voulut prononcer l'annexion des trois évêchés Metz, Toul et Verdun qu'après un vote des populations. On raconte que l'évêque de Verdun déclara à ses sujets « que le roi de France était venu comme libérateur et qu'il voulait traiter les bourgeois comme de bons Français et que bien éloigné d'user de mesures de rigueur, il en appelait au vote libre du peuple » (E. Ollivier, *L'empire libéral* I, p. 165).

Cependant les nombreux transferts de territoires

qui eurent lieu au XVIIe siècle furent faits sans que l'on accordat autre chose aux habitants qu'un droit d'option individuel, un délai pour opter entre les deux nationalités. Mais ces clauses ne peuvent-elles pas être considérées comme la première concession qui fut faite au droit des populations à disposer d'elles-mêmes ? La reconnaissance individuelle de ce droit a préparé son extension à des collectivités.

Ces clauses d'option se retrouvèrent à peu près dans tous les traités de cession à partir du traité de Ryswick (1697) et ce fut là, pendant longtemps le seul adoucissement que l'on apportat à la règle que la souveraineté du vainqueur s'étendait à tous les habitants d'un territoire conquis, sans qu'ils pussent, d'aucune façon s'y soustraire (1).

Au siècle suivant les auteurs commencent à envisager une doctrine inverse.

En 1675 Grotius écrit : « Dans une aliénation de souveraineté, il est exigé que le territoire aliéné soit consentant » *(De Jure belli ac pacis*, liber 2, cap. 6, sec. 5*)*.

En 1672 c'est au tour de Puffendorf de déclarer : « Au cas d'une aliénation d'une portion du royaume, quoique le roi soit consentant, il faut s'assurer non

(1) Le premier exemple d'une clause d'option se trouve dans le traité de Ryswick, dont l'art, 17 était ainsi conçu : « Qu'il soit permis à tous ceux des habitants de la ville de Strasbourg ou des dépendances de quelque condition qu'ils soient, qui voudront émigrer, de transferer leur domicile au lieu où il leur plaira et d'y transporter leurs meubles en franchise de tous droits dans le délai d'une année, à partir de la ratification du traité de paix ».

seulement le consentement des populations qui continuent à vivre sous l'ancien roi, mais encore et surtout le consentement de la partie qui doit être cédée ».

Grotius, toutefois avait pris soin de distinguer deux sortes de pouvoir : celui que le roi possède en qualité de propriétaire : il peut disposer, comme il veut de ces territoires et c'est de là que vient son droit de conquête, et le pouvoir que le roi exerce en qualité d'usufruitier, comme administrateur de certaines provinces : celles-ci ne peuvent être l'objet d'une aliénation sans leur consentement (1).

Vattel affirme bien le principe de l'origine exclusive de la souveraineté dans la volonté populaire : cette souveraineté dit-il, ne peut être transférée sans le consentement des sujets.

Cela ne l'empêche pas, d'approuver les conquêtes et d'écrire :

« Toute acquisition faite dans une guerre en bonne et due forme est valide suivant le droit des gens volontaire, indépendamment de la justice de la cause. La conquête a-t-elle aussi été constamment regardée comme un titre légitime entre les nations, si la province annexée à a se plaindre, c'est un malheur dont elle ne doit accuser que le sort des armes » (III-13-519). C'est là un trait commun à tous ces juristes. Bien que s'inspirant comme point de départ du « droit naturel »

(1) S. Wanbaugh, *Monograph on plebiscites.*

ils s'arrangent toujours pour en écarter les conséquences logiques et ménager les prérogatives du prince.

Il semble plus juste de reconnaître la paternité du droit des peuples aux philosophes (Abbé de Saint-Pierre, Rousseau, Mably). Ce sont eux qui ont dégagé la notion de la souveraineté du peuple d'où ils ont tiré comme conséquence logique, le droit pour les gouvernés de choisir, par le suffrage universel, leurs gouvernants. De même que le suffrage universel devait être pour eux la base des relations entre les peuples et leurs gouvernants, de même il devait et c'était fatal — le devenir dans les relations des peuples entre eux; aussi les philosophes ont-ils proclamé l'idée que les nations avaient le droit de disposer de leur souveraineté, qu'elles avaient le droit de disposer d'elles-mêmes (1).

C'est donc au XVIII^e siècle que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes fut vraiment dégagé, bien que d'une façon assez imparfaite encore, par les théoriciens.

Nous allons maintenant rechercher son application dans la pratique. Pour la clarté de l'exposition nous examinerons successivement l'évolution du droit de libre disposition sous sa forme active et sous sa forme passive.

Nous commencerons par cette dernière, parce que

(1) The doctrine of national self determination is based on and inseparable from that of popular sovereignty. S. Wanbaugh.

c'est là seulement, que dans la pratique actuelle il a fini par être complètement admis et réglementé.

## I

### HISTORIQUE DU DROIT DES PEUPLES A DISPOSER D'EUX-MEMES SOUS SA FORME PASSIVE

La reconnaissance du droit de libre disposition sous sa forme négative fut très lente et elle procéda par bonds successifs, entrecoupés de mouvements de réaction.

A sa naissance, à la fin du XVIII^e siècle, la part laissée dans la pratique, lors d'une cession de territoire, à la volonté populaire fut très restreinte : cette part alla sans cesse grandissante mais ce n'est guère, qu'au Congrès de la paix qui suivit la guerre de 1914 que l'on vit enfin les états respecter — ou tout au moins s'engager à respecter — sans réserve' les volontés des populations.

Dans le cours du développement de cette forme du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, deux périodes très distinctes peuvent facilement être délimitées.

Dans une première période, qui s'étend de la Révolution jusqu'aux traités de paix de 1919, les plébiscites ne sont intervenus généralement que pour confirmer une cession de territoire déjà prononcée par un traité: ce furent des plébiscites de ratification.

On n'avait point encore abandonné le principe sacro-saint de la souveraineté territoriale et l'on

reconnaissait à l'état souverain seul le droit de céder une portion de son territoire. Mais comme le principe de libre disposition prenait une influence sans cesse grandissante, on avait, pour en concéder en apparence l'application ajouté à la cession convenue préalablement une consultation populaire.

Ces conceptions théoriques devaient avoir dans l'organisation du plébiscite des répercussions caractéristiques.

Tout d'abord ces plébiscites ont eu lieu presque tous sous l'autorité de l'état cédant, disposition sans doute infiniment préférable à celle qui les aurait organisés sous l'autorité de l'état cessionnaire mais qui pratiquement permettait d'exercer certaines pressions. Les conditions de vote étaient en outre mal déterminées : on considérait volontiers l'exercice de ce droit comme un acte politique et partant l'on soumettait le droit de suffrage aux mêmes conditions que l'électorat parlementaire; de nombreux intéressés étaient de ce fait bien injustement exclus.

Notons enfin une dernière répercussion pratique de la cession préalable par traité d'un territoire soumis au plébiscite ; une certaine pression morale était faite sur l'issue du plébiscite : une fois, la cession réalisée les intérêts qui y étaient engagés l'emportaient sur toute autre considération.

L'organisation adoptée pour ces plébiscites ne permettait guère à la volonté des populations de s'exprimer ni entièrement, ni en pleine indépendance. Dans cette première phase le droit de libre disposition

était donc loin d'être entièrement consacré dans la pratique.

Dans la seconde période qui s'ouvre avec les traités de paix de 1919 l'évolution s'est portée sur le principe même du plébiscite et sur son organisation.

Avec le déclin de la notion de souveraineté territoriale, on vit un accroissement progressif de l'importance laissée à la volonté des populations dans une cession de territoire.

On est arrivé aujourd'hui à renverser l'ancien ordre de choses et à organiser d'abord le plébiscite, puis après, le cas échéant, à stipuler le transfert de territoire : les habitants seuls sont ainsi appelés à désigner par voie de suffrage l'état auquel ils désirent être rattachés.

L'organisation du plébiscite, d'autre part, a évolué concurremment. Pour éviter tout risque de pression susceptible de fausser la volonté des populations, les plébiscites sont en premier lieu effectués après élimination stricte des autorités des pays intéressés : c'est une autorité internationale qui les établit et y préside. Des forces internationales garantissent la liberté de vote pour les électeurs.

En second lieu on donne le droit de vote à tous les individus sans distinction de sexe, remplissant seulement certaines conditions garantissant l'existence d'un lien avec le territoire plébiscitaire, afin d'exclure, en particulier, l'intervention d'immigrés importés artificiellement pour les besoins de la cause par l'état vainqueur. « Ces caractéristiques des nouveaux plé-

biscites sont imprégnées des principes de justice les plus élevés, on recourt aux plébiscites pour respecter la volonté populaire. La morale veut que les états qui conviennent de les organiser le fassent avec franchise et vérité. D'où ces conséquences que la cession ne saurait être réalisée avant la consultation ; que les états intéressés doivent s'abstenir de participer aux opérations du vote, pour que l'intérêt du cédant ou des cessionnaires n'en altère pas la pureté.

« Les conditions plébiscitaires du nouveau droit public ont fait de la consultation populaire un procédé plein de noblesse qui commande le respect en matière de reconnaissance d'états nouveaux ou de transferts de souveraineté » (V. Maurtua. Op. cit., p. 203).

*Première période*

Dans l'histoire des plébiscites de ratifications depuis les origines jusqu'aux consultations populaires prévues par les traités de paix de 1919, deux périodes apparaissent d'une façon très nette comme ayant été plus particulièrement favorables aux plébiscites.

Ce sont l'époque de la Révolution française et en second lieu une période qui s'étend de 1848 à 1870.

§ 1. — *Les plébiscites de la Révolution*

Les théories des philosophes du dix-huitième siècle devaient être mises en pratique par la Révolution de 1789. La souveraineté nationale fut proclamée et les citoyens appelés, par les élections à choisir leurs gouvernants et à collaborer à la confection des lois qui

furent censées être l'expression de la volonté générale. Cette évolution du droit interne entraîna une évolution identique dans le droit externe et la Révolution proclama le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Au moment de la discussion de la politique extérieure, en mai 1790, l'assemblée constituante pensa qu'il était nécessaire de faire une déclaration solennelle de ce nouveau principe et lui donner ainsi une extension mondiale.

Le 22 mai l'assemblée votait le décret suivant : « L'assemblée nationale déclare que la nation française renonce à entreprendre aucune guerre dans la vue de faire des conquêtes et qu'elle n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple ». Cette disposition fut incorporée dans la Constitution de septembre 1791 sous le titre VI des rapports de la nation française avec les nations étrangères.

Ce décret peut être considéré comme la pierre de touche de la doctrine politique extérieure de la Révolution.

Un peu plus tard, en réponse à l'ultimatum de l'Autriche qui réclamait le rétablissement de l'ancien état de choses, la Convention, dans l'exposé des motifs de sa déclaration de guerre, invoqua son droit de réaliser le triomphe de la raison et de la liberté et « celui des peuples de disposer librement de leur constitution et de leur souveraineté » (*Moniteur* 1792, n° 113, p. 186 seq.).

Enfin, par le décret du 19 novembre 1792 la Convention déclara « qu'elle accordera secours et frater-

nité à tous les peuples qui voudront recouvrir leur liberté ».

Ces idées devaient immédiatement trouver des terrains d'application. En 1790, après s'être soulevés contre leur souverain, le Pape, les habitants d'Avignon votèrent, en vertu du principe révolutionnaire de la souveraineté du peuple, leur rattachement à la France : une manifestation du même genre eut lieu dans le Comtat Venaissin en 1791. L'assemblée constituante était alors si attachée au principe de la souveraineté populaire qu'elle se refusa à ratifier l'union avec la France, tant que la guerre civile n'eut pas été éteinte dans ces régions, par les médiateurs qu'elle avait délégué, et tant que ces médiateurs n'eurent pas certifié que la demande de rattachement avait été librement votée dans un plébiscite fait sans pression (1)

La Révolution ne devait pas maintenir intégralement cette doctrine. Elle allait lui faire subir une forte déformation et masquer, sous des principes de liberté, de véritables annexions, et le plébiscite, pour lequel elle exigeait primitivement certaines conditions d'impartialité, allait devenir d'habiles comédies destinées à les sanctionner.

Cette nouvelle politique fut suivie par la Révolution à partir de la fin de 1792. Un décret proposé par Lasource et qui demandait que les généraux français respectassent la souveraineté des pays occupés fut d'abord rejeté. Puis la Convention adopta le 15 décem-

---

(1) V. S. Wambaugh.

bre un décret de Cambon qui après avoir affirmé dans le préambule que la Révolution était fidèle au principe de la souveraineté populaire en tirait ces conséquences assez surprenantes que : dans les pays occupés par les armées de la République les généraux devaient prononcer sur le champ, la suppression de toutes les autorités établies et les remplacer par des autorités élues par un corps électoral réglementé par un décret français, que « les propriétés appartenant aux princes, à leurs satellites, aux communautés laïques et religieuses seraient mises sous la sauvegarde de la République française ». Pratiquement c'était la confiscation au profit de la France, c'était l'annexion.

Que la Convention soit arrivée à faire subir une aussi grave déformation à ses doctrines primitives cela s'explique assez aisément : élevés sous l'ancien régime, les Conventionnels poursuivirent la vieille politique royale et voulurent donner à la France « ses limites naturelles ».

Et on inaugura la politiques des conquêtes : il ne s'agissait plus maintenant d'apporter aux peuples la liberté, il fallait leur imposer le régime politique français, l'union avec la France, qu'ils le veuillent ou non. La Révolution en arriva à violer le principe de la liberté des peuples qu'elle avait proclamé à ses débuts.

Ainsi les Belges qui s'étaient insurgés contre la domination autrichienne en 1789 avaient tout d'abord accueilli les Français en libérateurs. Se fiant aux premières déclarations de la Convention ils avaient pensé que les Français les laisseraient s'organiser en état

indépendant et se donner la constitution qu'il leur plairait. Mais, s'appuyant sur les décrets qu'elle venait de voter, la Convention fit révolutionner ce pays par ses agents. Puis, dans les premiers mois de 1793, soit en février et en mars, elle fit voter l'annexion par des assemblées locales « composées d'affidés et délibérant sous la pression des baïonnettes » (A. Malet).

Les apparences ainsi sauvées, la Convention déclara la Belgique annexée à la France le 2 mars 1793.

Les pays rhénans, après un vote de la Convention nationale rhéno-germanique, furent déclarés annexés à la France le 30 mars. Des comédies analogues furent organisées pour faire sanctionner par le Directoire l'annexion des Républiques de Mulhouse, et de Genève le 28 janvier 1798 pour la première et le 26 avril de la même année pour Genève.

La Révolution fut donc loin d'appliquer les principes du droit des peuples à toutes ses conquêtes territoriales. En outre, là où ils furent mis en pratique, il ne semble pas que l'on eut voulu consacrer une règle nouvelle de droit international mais plutôt une règle de droit interne que l'on désirait pour des raisons qui ne furent pas toujours désintéressées, étendre à l'étranger : en somme ce fut plutôt une application de règles politiques que de règles juridiques.

Révolté par les excès de la Révolution, épuisé par les guerres napoléoniennes qui en découlèrent, le monde fut, par la même raison, lassé de la doctrine de libre détermination. Une réaction se produisit contre elle et les anciens principes de la souveraineté territoriale revinrent en honneur. En réponse au

mouvement démocratique de la Révolution s'établit la Sainte Alliance « société de secours mutuel des princes contre leurs sujets ». « alliance pour imposer le rétablissement et le maintien des anciens principes monarchiques » et pour combattre les aspirations des populations.

Pour atteindre ce but la Sainte Alliance se reserva de surveiller toutes les initiatives constitutionnelles, toutes les réformes et les mouvements politiques qui se feraient à l'étranger et prétendit, pour empêcher des évolutions démocratiques, imposer par des interventions son autorité dans la vie intérieure des peuples,

C'est au Congrès de Vienne en 1815 que furent jetées les bases de la Sainte Alliance. Ce congrès marquait donc le retour du vieux droit traditionnel ; il édicta aussi des répartitions sans consulter les populations.

Mais le règne de la Sainte Alliance devait être de courte durée, à peine 10 ans. Elle fût bientôt ruinée par le réveil des populations opprimées, en particulier par deux questions politiques bien différentes : en Amérique par le soulèvement des colonies espagnoles et en Orient où l'insurrection hellénique, malgré son caractère insurrectionnel fut finalement secourue par des états qui avaient adhéré antérieurement à la Sainte Alliance.

« La charte élaborée à Vienne est tombée en morceaux parce qu'elle était fondée sur la négation du principe des nationalités et celui de la liberté politique, c'est-à-dire du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes... Ses fondateurs s'étaient mépris sur

la force de l'idée démocratique qu'ils voulaient combattre et qui devait être plus forte qu'eux. Il faut saisir le sens d'une évolution historique avant de prétendre gouverner une époque » (G. Scelle. *Le Pacte des Nations*, p. 145).

### § 2. — *Les Plébiscites de* 1848 *à* 1870

Avec le mouvement démocratique et nationaliste qui souleva l'Europe en 1848, le principe de libre disposition allait connaître un regain d'activité et recevoir de très nombreuses applications. Mais il va reparaître cette fois étroitement mêlé à une doctrine nouvelle, qui devait finir par l'absorber : le principe des nationalités. L'importance attachée à la volonté des populations sera de ce fait quelque peu amoindrie, tandis qu'il sera donné à la nationalité une place prépondérante — trop importante même puisqu'elle arrivera à cacher complètement, au regard de certains théoriciens (1), cet élément volonté.

Pourquoi la doctrine de libre détermination a-t-elle ainsi été déformée ? Sans doute parce qu'elle fut largement utilisée par les mouvements nationalistes d'où allaient sortir la formation de nouveaux États, sans doute aussi parce que cette théorie ayant été fortement attaquée à la suite des excès qu'en avait fait la révolution, on voulait la fortifier en lui donnant une base scientifique dans la nationalité.

---

(1) En Allemagne surtout.

Quoiqu'il en soit, sous les apparences du principe des nationalités ce n'était au fond que le droit des peuples qui revenait en faveur.

C'est sur ces principes que vont venir s'appuyer en Italie les petites nationalités pour se justifier d'avoir secoué le joug qui les opprimait. Le mouvement unitaire italien basé sur la méthode qui consistait à ce que le peuple de chaque province exprime sa volonté par des plébiscites commença en effet en 1848. Le premier plébiscite eut lieu en Lombardie : il décida par votes à mains levées sa réunion au royaume de Sardaigne. Puis d'autres plébiscites eurent lieu à Parme, à Modène et en Vénétie. Mais, ayant complètement défait l'armée piémontaise, les Autrichiens rétablirent la situation telle qu'elle était auparavant et réorganisèrent leur domination sur la plupart des États. L'unité italienne ne devait se faire, que quelques années plus tard de 1852 à 1870 sous l'égide du royaume du Piémont. Elle se fit par annexion successive à ce royaume des autres états, mais annexion précédée d'un plébiscite.

Cavour, l'un des fondateurs de l'unité italienne, voulut qu'elle s'opérât par cette méthode du plébiscite. Le jour où l'un de ceux-ci avait lieu, il écrivait « si, comme je l'espère, cette dernière preuve est décisive, nous aurons écrit une page merveilleuse de l'histoire de l'Italie. La Prusse et la Russie, tandis qu'elles dissertent sur la valeur juridique du suffrage universel, ne pourront pas jeter un doute sur le fait qui s'accomplit aujourd'hui.

Les ducs, les archiducs, les grands ducs seront trouvés

enterrés sous la pile des bulletins de vote déposés dans les urnes électorales». C'est en effet à la suite d'un plébiscite, où fut votée d'une façon décisive l'union à la Sardaigne (12 mars 1860) que le roi Victor Emmanuel décréta l'annexion de la république d'Émilie et de Toscane au royaume Sarde.

De même, des plébiscites vinrent successivement décider l'annexion au royaume d'Italie des deux Sicile, de la Vénétie, de l'Umbrie et des Marches et enfin de Rome en 1870.

Comme on le voit, ces plébiscites italiens sont bien, en fin de compte, une expression du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, car on renversait alors les tyrans locaux pour se rattacher au gouvernement libéral de Turin. Ces plébiscites toutefois ne peuvent pas être considérés comme ayant traduit d'une façon absolument exacte le sentiment des populations, sous des apparences de spontanéité ils ont été largement exploités dans un but d'intérêt politique. Il fallait « par un prodige d'habileté faire acclamer par les villes leur propre abdication, intercepter entre la Péninsule et l'Europe le bruit des résistances et des murmures et partout masquer la conquête par une joyeuse adhésion » (Sollières).

Mais bien que préparés et influencés par une propagande secrète et quelquefois même par la violence ouvertement déclarée, ces plébiscites n'en ont pas moins été l'expression d'un mouvement populaire réel : la cohésion de l'Italie actuelle en fournit la meilleure démonstration.

A la même époque, en 1856 exactement, une innovation fort importante se produisit dans la diplomatie internationale. Pour la première fois dans l'histoire et dans un congrès international, des grandes puissances, ayant à établir le statut futur de petits États, ajournèrent leur action jusqu'à ce qu'elles aient pu constater le désir des peuples eux-mêmes : enfin, dernière innovation, elles entendirent que ce vote fut pris sous l'autorité d'une Commission internationale (1).

Il s'agissait en effet, après la guerre de Crimée de réorganiser les principautés danubiennes de Moldavie et de Valachie.

Le Traité de Paris, tout en les plaçant sous le protectorat commun des puissances, les laissa sous la suzeraineté turque : quant à l'organisation de ces principautés, le traité déclara qu'elle devait être effectuée suivant les vœux des assemblées élues (ou divans) *ad hoc* sous la haute autorité de la Porte et d'une commission européenne : ces assemblées devaient élire en particulier les hospodars ou gouverneurs de province qui étaient auparavant nommés directement par la Porte.

Les puissances exigèrent tout d'abors que ces provinces forment deux principautés distinctes avec chacune leur hospodar.

---

(1) S. Wambaugh. Op. cit. Traité du 30 mars 1856. Art. 22, 23, 24, 24, 27. V. Instructions données par le Congrès de Paris à la Commission des Principautés. Archives Diplomatiques 1866-2-34.

Mais, soutenues par Napoléon fidèle au principe des nationalités, les deux principautés, manifestant une fois de plus leur vœu de ne former qu'un peuple, tournèrent cette interdiction en élisant toutes les deux comme hospodar un Roumain, le colonel Couza (1859). Pratiquement l'union était établie ; deux ans après les puissances la reconnaissaient en agréant Couza comme prince de Roumanie (1862).

En 1866 la question de l'Unité se posa encore, l'hospodar Couza ayant été déposé par ses sujets. Pendant que les puissances discutaient, des divans nouvellement élus votèrent de nouveau l'Union : un plébiscite appela au gouvernement de ces provinces le prince de Hohenzollern Sigmaringen qui fut institué prince héréditaire, ce qui réduisait à rien le droit d'investiture du sultan. Les deux provinces prirent alors le nom de royaume de Roumanie : c'était l'indépendance de fait : les puissances la reconnurent en droit le 21 octobre 1866. En utilisant un tel procédé pour réorganiser les principautés danubiennes, les grandes puissances venaient de donner ainsi la sanction internationale à la méthode de la consultation des populations.

On allait encore faire appel, en apparence du moins, à cette méthode nouvelle pour résoudre des questions de souveraineté en Italie, pour la Savoie et Nice. Ces plébiscites sont à vrai dire les premiers exemples de consultations populaires intimement liées à un changement de souveraineté, ceux que nous venons d'étudier étaient corrélatifs à des mouvements nationaux.

Les plébiscites de la Savoie et de Nice furent orga-

nisés par le Traité de Turin du 24 mars 1860, dans lequel le roi de Sardaigne renonçait à ses droits sur Nice et la Savoie et les cédait à la France sous réserve de l'approbation des habitants.

L'article 1er disait en effet :

« Sa Majesté, le Roi de Sardaigne consent à la réunion de la Savoie et de l'arrondissement de Nice à la France et renonce, pour lui et ses descendants et successeurs, en faveur de Sa Majesté l'Empereur des Français, à ses droits et titres sur les dits territoires. Il est entendu entre leurs Majestés que cette réunion sera effective sans nulle contrainte de la volonté des populations et que les Gouvernements de l'Empereur des Français et du Roi de Sardaigne se concerteront le plus tôt possible sur les meilleurs moyens d'apprécier et de constater les manifestations de cette volonté».

Le plébiscite eut lieu, avant toute prise de possession par la France, sous l'autorité de l'État cédant. Le droit de vote fut donné à tous les citoyens âgés de 21 ans originaires des territoires cédés et aux domiciliés nés des originaires. 135.450 Savoisiens furent ainsi consultés sur les destinées de leur patrie : 130.533 votèrent pour la réunion à la France, 235 contre. La Savoie toute entière déclara qu'elle voulait être Française. La même unanimité de sentiment se manifesta aussi à Nice où sur 25.900 votants, 25.743 demandèrent le rattachement à la France et 160 seulement s'y opposèrent.

Si ces chiffres doivent être considérés comme ayant représenté d'une façon générale les tendances réelles des populations savoyardes, ils ne peuvent pas

être pris à la lettre et retenus comme ayant traduit la proportion tout à fait exacte des opposants et des partisans du rattachement à la France. Beaucoup de circonstances empêchent en effet d'attribuer à ce plébiscite une signification absolue.

Il importe tout d'abord de remarquer qu'il avait seulement une valeur accessoire aux yeux de ceux qui l'avaient organisé.

Cette clause fut insérée à vrai dire dans le traité de Turin simplement pour des raisons d'opportunité. politique, pour ménager les apparences.

La cession de la Savoie fut vraiment effectuée au préalable entre le gouvernement de Turin et le gouvenrment français.

La Savoie et Nice avaient été promises secrètement à la France, pour prix de son aide à l'Italie dès 1858 dans les fameuses entrevues de Plombières. Or, à cette époque, il ne fut nullement question de plébiscite. C'est par la traité secret du 12 mars 1860, remplacé par le traité public de Turin du 24 mars que la cession fut effectuée. Le plébiscite fut stipulé, sur la demande de Cavour pour, écrit-il, lui-même « forcer la ratification du Parlement de Turin . Le même vote n'était non plus pas inutile pour calmer les susceptibilités européennes, apaiser l'Angleterre et réduire la Suisse au silence ».

Enfin le traité de Turin fut ratifié par le Parlement de Turin *avant* que le plébiscite eut été effectué (1).

---

(1) On assure que des régiments de cavalerie française

Une certaine contrainte fut faite sur le vote pour qu'il s'opèrât dans le sens du traité et, chose curieuse, ce fut le gouvernement de Turin, lui-même qui poussa à l'annexion à la France. Désireux alors d'avoir les mains libres pour poursuivre son œuvre d'unification dans la péninsule, il voulait s'attirer l'appui de la France, il fallait pour cela lui céder la Savoie, éventualité à laquelle il fut d'autant plus porté que ce pays pour des raisons ethnographiques et géographiques ne pouvait rester italien et qu'il avait déjà manifesté des velléités sécessionnistes.

Le Gouvernement de Turin encouragea ses fonctionnaires, les instituteurs en particulier à prêcher le rattachement à la France.

En voici un exemple tout à fait significatif. Les gouverneurs d'Annecy et de Chambéry ayant lancé des proclamations disant que les population pouvaient voter comme elles l'entendaient furent destitués et remplacés par de nouveaux gouverneurs « provisoires » plus dévoués à la cause française. On fit toutefois appel à des fonctionnaires natifs des deux provinces pour prêter leurs concours aux autorités piémontaises. Malgré cette pression, le plébiscite n'en traduisit pas moins la volonté populaire : Cavour lui-même avait constaté l'existence « d'un parti séparatiste considérable ». Dès 1851 aux élections

---

groupés près de la frontière avaient reçu l'ordre de Paris d'entrer en Savoie avant le plébiscite. Le mouvement aurait été arrêté par un contre-ordre venu à la dernière minute.

législatives 13 sièges sur 15 étaient revenus à des partisans du rattachement à la France. Enfin, même si l'on compte comme opposants les abstentionnistes, on constate que la minorité n'a nulle part été supérieure à 10 pour cent. Sur 6.137 recrues savoyardes cantonnées en Sardaigne 5.847 votèrent pour l'annexion et 190 seulement contre.

« Du jour où les souverains de la maison de Savoie ont clairement manifesté l'intention de devenir des souverains italiens, la Savoie qui n'avait jamais été et ne sera jamais italienne s'est détachée d'eux. Incapable de vivre isolée, elle a saisi avec un empressement réel et conscient l'occasion qui s'est présentée à elle de s'unir au pays présentant avec elle les plus grandes affinités et dont géographiquement et ethniquement elle était une province ». (Pillet, *Droit de la Guerre*, t. III., p. 375).

Enfin, sur un point important, le plébiscite permit à la volonté des populations de s'exprimer sans réserves : autorisés à « voter oui et zone » les Savoyards ont manifesté à une forte majorité leur vœu de rester en dehors du système douanier français. Leur rattachement à la France fut effectué sous cette condition.

L'article 435 du traité de Versailles a reconnu à la France le droit de reporter, après entente avec la Suisse, sa frontière douanière à la frontière politique. Si le gouvernement veut, comme il en a l'intention user de cette faculté, il ne devra pas oublier qu'il se trouve en face d'une volonté populaire nettement exprimée autrefois, et que par suite, il ne pourra légalement modifier cette situation qu'après un

nouveau plébiscite sur cette question : la Savoie s'est donné à la France sous la condition d'être en dehors de notre système douanier, notre pays ne peut pas revenir sur la parole donnée et une loi unilatérale ne pourra pas abolir valablement les zones franches.

Les clauses plébiscitaires connurent à ce moment une grande faveur.

Vers 1863 les puissances signataires du traité de Paris du 5 novembre 1815 décidèrent de réunir les îles Ioniennes à la Grèce.

Le traité du 1er août 1863, qui consacra cette session, l'organisa sous réserve de l'approbation du parlement ionien : une nouvelle assemblée élue sur la question vota unanimement la réunion. Il y a lieu de noter encore une clause de ce genre mais qui ne devait pas quitter le domaine de la théorie dans le traité de Prague de 1856.

Sur la demande de la France, on y introduisit une clause stipulant que le Schleswig serait rétrocédé au Danemark, si les populations n'acceptaient pas d'être incorporées à la Prusse.

« Sa Majesté l'Empereur d'Autriche transporte à Sa Majesté le roi de Prusse tous les droits qui lui appartiennent en vertu du traité de Vienne du 20 octobre 1864 sur les duchés de Holstein et de Schleswig à condition que si les populations des districts nord du Schleswig font connaître par un libre vote le vœu d'être réunies au Danemark elles seront cédées à cette puissance ».

Mais cette reconnaissance du droit des populations ne fut que théorique, car, pressentant que les senti-

ments de la population seraient contre l'annexion, l'Allemagne s'empressa plus tard de faire éliminer cette clause gênante.

En 1867 le Danemark, par le traité du 14 octobre, céda aux États-Unis ses possessions dans les Indes occidentales, mais à charge de ratification par les populations cédées. Un plébiscite fut organisé avec votation des seuls originaires. Le traité de 1867, n'ayant pas été ratifié par les État-Unis la cession fut finalement effectuée par un autre traité qui ne prévoyait pas de consultation : un plébiscite non officiel eut lieu toutefois.

Le mouvement plébiscitaire allait alors, du fait de l'influence grandissante de l'Allemagne en Europe, subir un temps d'arrêt. Les théoriciens allemands étaient hostiles à ce principe et le gouvernement de Berlin lui avait fait subir des entorses redoutables.

En 1866 la Prusse avait annexé la Hesse et le Hanôvre sans s'inquiéter de la volonté des populations. En 1867 elle annexa le Schleswig, violant la clause plébiscitaire du traité de Prague. Aussi voit-on, à partir de ce moment la doctrine de libre-détermination fortement discutée dans le droit international. C'est sur ces entrefaites qu'éclata la guerre de 1870 : aussi quand l'Allemagne victorieuse s'annexa l'Alsace-Lorraine contre le vœu des populations, cela ne souleva pas de grandes protestations chez les internationalistes.

La seule concession faite aux droits des habitants fut l'article 2 du traité de Francfort qui donnait aux populations des provinces cédées l'option de rester

citoyens français, à condition de transporter leur domicile en France. Les populations d'Alsace-Lorraine protestèrent unanimement contre l'annexion. Les élections faites pendant l'occupation allemande, en février 1871 se traduisirent par un vote unanime contre l'annexion. Le 17 février les députés d'Alsace-Lorraine à l'assemblée nationale à Bordeaux lurent une protestation formelle contre l'annexion au nom du peuple d'Alsace-Lorraine, mais fait curieux à constater et qui montre combien de terrain avait perdu cette doctrine, leur protestation fut basée non pas sur le droit de libre détermination, mais sur le principe de l'inviolabilité du territoire national.

L'annexion de l'Alsace-Lorraine fut donc accomplie par l'Allemagne en violation formelle du droit de libre détermination. Une réaction se produisit et l'on vit alors les auteurs français reprendre dans leurs écrits la défense de ce droit. Aussi, quand la France en 1877, céda par traité, les îles Saint-Barthélemy au royaume uni de Suède et de Norvège, elle accepta avec empressement la demande de plébiscite formulée par ce pays. « Cette demande, déclara notre ministre des Affaires étrangères, était trop conforme à nos propres sentiments et aux règles de notre droit public, pour que nous y fassions des objections ».

C'était là une réponse, bien anodine il est vrai, au geste de l'Allemagne en Alsace-Lorraine (1).

Le traité, qui fut conclu entre la France et le gou-

---

(1) S. Wambaugh. Op. cit. p. 22.

vernement des royaumes unis de Suède et de Norvège, le 10 août 1877, stipula la rétrocession de l'île Saint-Barthélemy à la France, sous réserve de la volonté des populations. La votation fut concédée uniquement aux nationaux suédois. La France ne ratifia le traité qu'après le plébiscite.

## *Deuxième Période*

### LES PLÉBISCITES MODERNES

Il faut attendre l'époque actuelle et plus particulièrement les traités de paix qui sont venus mettre fin à la guerre de 1914 pour voir enfin les États respecter entièrement la volonté des populations, en leur laissant, à elles seules, le soin de désigner, en cas de modifications territoriales projetées, l'État auquel elles désirent être rattachées et en s'abstenant de prononcer auparavant par traité un cession de territoire.

Toutefois ces principes nouveaux avaient déjà reçu une première application, mais qui ne devait pas quitter le domaine de la théorie, dans le traité d'Ancon, qui, en 1884, mit fin à la guerre entre le Pérou et le Chili.

C'est là, en effet, le premier exemple d'organisation d'un plébiscite en dehors d'une cession de territoire préalablement convenue.

Le traité d'Ancon déclarait dans son article 4 :

« Le territoire de la province de Tacna et d'Arica qui est bornée au nord par le fleuve Sama, depuis sa

source dans les Cordilliéres limitrophes de la Bolivie, jusqu'à son embouchure, au sud par la vallée et le fleuve de Carnarones, à l'est par la République de Bolivie et à l'ouest par l'Océan Pacifique, continuera à être possédé par le Chili et soumis aux autorités et à la législation chilienne pendant un délai de 10 années à compter de la ratification du présent traité de paix. Ce délai expiré, un plébiscite décidera par un vote populaire si le territoire des provinces susdites reste définitivement sous la domination ou la souveraineté du Chili, ou s'il continue à faire partie du territoire peruvien ».

Ce traité respectait donc entièrement la volonté des populations puisque la cession de territoires ne devait être prononcée qu'après leur consultation. Un protocole ultérieur devait régler l'organisation du plébiscite et réglementer le paiement d'une somme de 10 millions de dollars qui devait être remise par l'État restant en possession de Tacna et d'Arica. Les négociations qui eurent lieu entre le Chili et le Pérou pour arriver à résoudre ces questions ne purent aboutir.

Aucun accord ne put se faire sur la question de savoir quelle autorité devait présider au plébiscite : le Pérou voulait qu'il ait lieu sous l'autorité d'une puissance neutre, mais le Chili entendait le faire lui-même. Mêmes difficultés pour l'établissement des listes électorales. Le Pérou étant d'avis d'accorder seulement aux Peruviens domiciliés à Tacna et Arica le droit de vote, le Chili voulant l'attribuer à tous les résidents, qu'ils soient Chiliens ou Péruviens. A toutes les propositions peruviennes, le Chili finis-

sait toujours par opposer une fin de non-recevoir, car, en réalité, il était désireux d'écarter un plébiscite qu'il pressentait ne pas devoir lui être favorable.

Pendant tout le temps que durèrent ces négociations, le Chili s'occupa à « chileniser » les provinces de Tacna et d'Arica : les écoles péruviennes furent fermées, les travailleurs péruviens brimés, l'enseignement de l'histoire péruvienne interdit, la presse achetée.

En 1905, le Chili prit une attitude offensive : il soutint dans des notes devenues célèbres, que les traités de plébiscites étaient conclus non pas pour consulter les populations, mais pour justifier sous les apparences du vote populaire un transfert de souveraineté : le cession de Tacna et d'Arica ne fut, à ses dires, qu'une « cession simulée » et ce n'était pas le vote d'une majorité qui pouvait le priver de la possession de ces provinces : l'article 3 du traité d'Ancon devait par conséquent être considéré comme caduc.

Mais, quand il estima son travail de dénationalisation achevé, le Chili invita, en 1909 et en 1910, le Pérou à un plébiscite : ou plutôt à un semblant de plébiscite. Comme pour lui, l'article 3 du traité d'Ancon constituait une « annexion déguisée » le plébiscite aurait dû se faire sous la présidence des autorités chiliennes « dans le but de légaliser l'annexion ». Le Pérou repoussa, comme bien on le pense, une telle proposition.

Le conflit n'était pas toujours résolu au moment où furent conclus en Europe, les traités de paix de 1919. A la première session de l'Assemblée des Nations,

à Genève, dont l'organisation remontait à ces traités, le Pérou auquel s'était joint la Bolivie, déposèrent une demande de revision des traités du Pacifique. Mais cette demande ne fut pas acceuillie avec beaucoup de succès parce que le moment était mal choisi. La Société des Nations était trop absorbée par sa propre organisation et par les affaires européennes ; enfin par suite de la consécration par le pacte des Nations de la doctrine de Monroë et de l'abstention des Etats-Unis, l'assemblée était tenue à une certaine réserve. Notons toutefois, que l'affaire ayant été inscrite à l'ordre du jour de la prochaine assemblée, le Chili protesta bruyamment contre cette demande et s'opposa à son examen qui constituait, disait-il, une « violation du pacte ».

A la seconde session de l'assemblée, la Bolivie seule, renouvela sa demande le Pérou ayant préféré s'abstenir d'y paraître. Le Chili fit de nouveau entendre de véhémentes protestations. Un comité de juristes, auquel la question fut soumise, déclara la demande de la Bolivie irrécevable, la Société des Nations n'ayant pas, dirent-ils, le droit de modifier un traité.

Malgré l'échec de cette demande du Pérou à la Société des Nations, le Chili, sous la pression de l'opinion publique mondiale, proposa brusquement au Pérou d'accomplir le plébiscite. Mais ce dernier, étant donné les violations du droit international commises par le Chili depuis 1894, époque où le plébiscite devait avoir lieu, repondit qu'il était nécessaire avant toutes choses, de procéder à la consta-

tation des infractions du traité d'Ancon, d'en établir la portée juridique et d'en déterminer les conséquences. Pour résoudre ce différend, le Pérou proposa au Chili, qui l'accepta, l'arbitrage des Etats-Unis.

La question en est là aujourd'hui, et il est impossible de dire dans quel sens elle sera finalement tranchée. En tous cas ces événements nous montrent d'une façon tout à fait caractéristique, les abus auxquels peuvent donner lieu les plébiscites, s'ils ne sont pas soigneusement réglementés. Il s'en dégage aussi comme conclusion, la nécessité de remettre l'organisation et l'exécution d'un plébiscite à des autorités internationales et de faire évacuer les territoires soumis au plébiscite par les États intéressés.

***

Les traités de paix de 1919-1920, devaient soigneusement écarter ces fautes d'organisation.

Ces traités furent basés d'une façon générale sur le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

« Ce que nous poursuivons, disait le 4 juillet le Président Wilson, c'est le règne de la loi basée sur le consentement des gouvernés et soutenue par l'opinion organisée de l'humanité.

« Aucune paix ne peut durer qui ne reconnaît pas et n'accepte pas le principe que les gouvernements reçoivent tous leurs justes pouvoirs du consentement des peuples gouvernés.

« Ce que nous poursuivons, c'est le règlement de toutes les questions territoriales, économiques en tou-

chant la souveraineté nationale sur la base de la libre acceptation de ce règlement par le peuple immédiatement interessé.

« Des peuples et des provinces ne doivent pas être déplacés d'une souveraineté à une autre comme s'ils étaient de simples objets ou les pions d'un jeu. Aujourd'hui que les peuples ne peuvent être régis et gouvernés qu'avec leur propre consentement, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes n'est pas une simple formule, c'est un principe impératif d'action que les hommes d'État ne pourront désormais méconnaître qu'à leurs risques et périls ».

Aussi aucune cession de territoire ne fut envisagée sans plébiscite et pour que la volonté des populations fut pleinement respectée, le plébiscite précéda la cession.

Des plébiscites furent ainsi organisés pour les modifications territoriales projetées en Schleswig, en Prusse Orientale, en Haute-Silésie et dans le bassin de la Sarre.

L'Alsace et la Lorraine que seule la force avait détachées de la France en 1870, lui furent purement et simplement rendues.

Aucun plébiscite ne fut adopté : point n'en était besoin ! Libérées de la longue servitude contre laquelle elles n'avaient cessé de protester, les populations annexées avaient manifesté leur volonté de redevenir Françaises dès que l'armistice leur avait rendu la parole. « Le plébiscite populaire se déchaina, au cours de journées inoubliables, avec un enthousiasme dont l'unanimité s'imposa aux Allemands eux-mêmes.

Ainsi le traité n'avait pas besoin d'être justifié pour avoir réintégré dans la souveraineté française à dater de l'armistice du 21 novembre 1918 les territoires cédés à l'Allemagne en 1871 (L. Barthou, Chambre Députés, 5 août 1919).

Les élections législatives de 1919 ont d'ailleurs largement démontré la volonté unanime de l'Alsace-Lorraine à redevenir française et M. François au nom de tous les députés de ces deux régions pouvait dire à la tribune de la Chambre : « Messieurs, les temps annoncés par Émile Keller sont accomplis, le détestable traité de Francfort a été déchiré. La population de l'Alsace et de la Lorraine a réservé un accueil enthousiaste à ses libérateurs. Un vote populaire a sanctionné aujourd'hui la première manifestation publique de nos sentiments trop longtemps comprimés.

Nous tenons, en effet, à établir solennellement qu'aucune protestation ne s'est élevée dans nos deux provinces contre le traité de Versailles, qui nous restitue notre nationalité française. Bien au contraire, les candidats de toutes les listes en présence, même de celles qui ne comptent aucun représentant parmi nous, ont, avant les dernières élections, proclamé dans leurs programmes, leurs manifestes et leurs discours, leur indéfectible affection pour la patrie retrouvée. La France a donc obtenu l'unanimité des suffrages dans nos trois départements aux élections vraiment plébiscitaires du 16 novembre ; et, en vertu du droit, maintenant universellement reconnu, qu'ont les peuples de disposer librement d'eux-mêmes, l'Allemagne ne saurait plus, à aucun titre, revendiquer le territoire

qu'elle ne détenait qu'en vertu du droit périmé de conquête (1).

Le traité de Versailles établit toutefois un plébiscite de ratification à l'ancienne forme, c'est-à-dire postérieur à la cession, celui d'Eupen-Malmédy. Examinons d'abord cette exception.

---

(1) Le parti socialiste alsacien-lorraine avait tenu à s'associer par l'intermédiaire de M. Albert Thomas à cette déclaration.

M. Albert Thomas. — ...Notre intervention n'est ni inutile ni déplacée, et si nos collègues avaient comme nous le sens de l'intérêt national, ils accepteraient avec joie la déclaration qu'au nom de nos amis d'Alsace et de Lorraine nous apportons ici.

Voici, Messieurs, la courte déclaration extraite, je le répète, programme proposé par les candidats socialistes d'Alsace et de Lorraine à leurs électeurs.

« Par le retour de l'Alsace-Lorraine à la France, la violence de 1871 est effacée.

« Dès lors, contre cette violence la démocratie socialiste du monde entier a joint sa protestation à celle du peuple alsacien-lorraine..

« Aujourd'hui, en accord profond avec la population tout entière d'Alsace et de Lorraine, maltraitée pendant de longues années par l'impérialisme prusso-allemand et qui, lors de l'entrée des troupes françaises, a salué la désannexion comme une libération... en vertu de la volonté populaire..., »

...loi suprême de la démocratie, le parti socialiste d'Alsace et de Lorraine... entre délibérément et sans restriction dans l'unité française ».

Messieurs, je n'ai qu'un mot à ajouter à la déclaration que j'avais le devoir d'apporter ici.

Il y a quelques jours, des journaux allemands osaient déclarer que, par l'absence des députés socialistes dans cette chambre les élections du 16 novembre avaient perdu leur caractère de plébiscite.

Les votes socialistes ont donné à cette assertion la réponse qui convient.

Lors du voyage de Parlement en Alsace et en Lorraine, on a pu dire, au milieu de l'enthousiasme général : « Le plébiscite est fait ».

Les élections du 16 novembre l'ont renouvelé et confirmé. L'Alsace-Lorraine est unanime dans son retour à la France.

L'article 34 décide que l'Allemagne renonce en faveur de la Belgique à ses droits sur les territoires des cercles d'Eupen et de Malmédy. Cette cession ainsi effectuée, l'article 34 *in fine*, prévoyait que les autorités belges devraient ouvrir à Eupen et à Malmédy des registres pour que les habitants puissent faire connaître leur volonté, que les dits territoires soient maintenus entièrement ou partiellement sous la souveraineté allemande.

Le gouvernement belge, devait soumettre le résultat de cette consultation populaire à la Société des Nations et s'engageait à accepter sa décision.

Le gouvernement belge suivit les prescriptions de cet article 34; le droit de participer au plébiscite, ne fut reconnu qu'aux autochtones dont la nationalité serait modifiée par l'annexion à la Belgique.

Le gouvernement belge une fois les opérations terminées en présenta les résultats à la Société des Nations à la session du conseil du 20 septembre 1920. Le résultat du vote fut approuvé et l'annexion fut déclarée effective et valable.

Reste à expliquer maintenant pourquoi, la Conférence de la Paix, après avoir pris comme base le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, semble lui avoir fait une entorse dans le cas que nous venons d'indiquer.

Cette annexion, sans consultation préalable fut établie parce que les puissances alliées estimaient que ces nouvelles limites données à la Belgique, modifiaient une situation qui lui fut imposée en 1815 en faveur de la Prusse, pour des raisons politiques sans que l'on ait tenu compte du vœu des populations.

L'article 34 édicte donc, a-t-on pensé, plutôt une désannexion qu'une annexion proprement dite.

Ces raisons ne nous semblent pas suffisantes pour que l'on ait écarté un plébiscite régulier : cela se comprend d'autant moins, que, pratiquement, aucun inconvénient ne pouvait s'y opposer. On doit donc regretter que le traité de Versailles se soit borné à organiser ici ce que l'on pourrait appeller un « plébiscite de protestataires » (1).

Examinons maintenant les plébiscites de cession, à proprement parler, établis par le traité de Versailles.

*Schleswig-Holstein*

Le traité de Versailles a eu ici pour but d'obliger l'Allemagne à exécuter l'article 5 du traité de Prague, article qu'elle avait, on se le rappelle, soigneusement écarté.

L'art. 109 pose le principe que la frontière entre l'Allemagne et le Danemark sera fixée conformément aux aspirations des populations. Le traité n'opère donc pas de cession de territoire : il détermine seulement les conditions du plébiscite : ce sont les populations elles-mêmes qui prononceront la cession.

Le traité divisa le territoire soumis au plébiscite en deux zones.

(1) Sur 33.726 habitants ayant le droit de protester 226 seulement se sont inscrits sur les registres ; 208 pour Eupen sur 13.975 ; 58 à Malmédy sur 19.751.

La majeure partie des protestations provenait d'immigrés allemands, de fonctionnaires surtout : A Malmédy deux d'entre eux ont déclaré avoir agi sur des ordres venus de Berlin.

Le Schleswig du Nord où la votation aurait lieu en masse car le territoire était entièrement peuplé de Danois.

Dans le reste du Schleswig la votation devait avoir lieu par communes eu égard aux nombreux Allemands qui peuplaient les districts du Sud. Dans les deux zones, on rendit obligatoire l'évacuation des troupes et des autorités allemandes dans un délai de 10 jours après la mise en vigueur du traité.

Le territoire plébiscitaire fut placé sous l'autorité d'une commission internationale qui prit en main l'administration.

La Commission fut assistée de forces nécessaires pour maintenir l'ordre : c'est à elle que fut remis le soin d'organiser le plébiscite et de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir la liberté et la sincérité du vote. Le traité reconnut le droit de vote sans distinction de sexe aux individus *originaires* âgés de 20 ans, à ceux qui y étaient domiciliés depuis le premier janvier 1900, enfin à ceux qui avaient été expulsés par les autorités allemandes sans y avoir gardé leur domicile.

Le projet primitif du traité avait organisé le plébiscite dans trois zones. Le second projet (16 juin) supprima le plébiscite dans la troisième zone (Frise) mais en rendit obligatoire l'évacuation par les autorités civiles et militaires pendant la durée du plébiscite.

Dans le texte définitif, cette disposition fut écartée. Ce fut là une grosse erreur, car les fonctionnaires allemands que l'on obligea à quitter les zones plébisci-

taires se réfugièrent dans cette troisième zone, d'où ils continuèrent à faire sentir leur influence. En outre pour impressionner les populations, l'Allemagne organisa à la frontière de véritables parades militaires (1). Soutenus et encouragés par toutes ces manœuvres, les éléments allemands du Schleswig usèrent de pression et menacèrent les éléments danois de représailles. Dans cette crainte, de nombreux habitants n'osèrent pas faire connaître leurs véritables sentiments. Ajoutons enfin que les instituteurs maintenus en fonction, firent une active propagande pour le Reich.

Cette restriction successive des zones plébiscitaires fut effectuée à la demande du gouvernement danois. Son attitude fut dictée par deux considérations : la crainte de déplaire à l'Allemagne toujours redoutée, et en second lieu le désir de ne pas créer au sein du royaume une minorité germanique trop importante, susceptible d'amener des difficultés d'ordre intérieur et extérieur. Le gouvernement danois ne désirait pas non plus le retour à la mère patrie de la seconde zone.

Le président du conseil danois déclara publiquement qu'il refuserait en particulier l'incorporation de la ville de Flensbourg au Danemark, s'il y avait une majorité allemande si faible fut-elle dans cette

(1) Cf. *Le Temps*, 2 novembre 1919. On mande de Copenhague le 20 octobre que les Allemands prennent chaque jour de nouvelles mesures militaires dans les districts limitrophes de la seconde zone du Schleswig où aura lieu le plébiscite. C'est ainsi que deux escadrons de hussards ont été répartis ces jours ci, le long de la limite méridionale de cette zone.

ville, même si les communes avoisinantes donnaient une forte majorité au Danemark.

Enfin ce gouvernement prit toutes les dispositions nécessaires pour s'aliéner le vote des électeurs fortunés, en décidant, et ce, à la veille du vote, que le change du mark en couronnes se ferait d'après une échelle décroissante ; les petites fortunes seraient comptées au pair et les cours s'abaissant à mesure que les sommes croîtraient : au-dessus d'un certain taux, le change devait se faire au cours du jour.

Dans ce traité, on commit — comme pour les autres plébiscites — une grave erreur en attribuant le droit de vote à tous les originaires domiciliés ou non dans la zone.

De ce fait, on appela à voter tous les enfants d'immigrés, tous ceux qui étaient nés par hasard sur le territoire plébiscitaire et l'avaient quitté sans conserver avec lui aucun lien.

Le jour du vote, on vit arriver de très nombreux électeurs d'occasion, fonctionnaires et enfants de fonctionnaires nés au Schleswig au cours de la carrière de leurs parents et auxquels le gouvernement du Reich paya leur déplacement. « L'Allemagne mobilisa l'abondante progéniture de fonctionnaires ecclésiastiques, civils et militaires nés au Schleswig moyen entre 1889 et 1900. Elle a rassemblé ainsi 30.000 votants supplémentaires. Le Danemark n'a pu opposer péniblement que 2.000 émigrés (Europe Nouvelle, 10 avril 1920). Le nombre des électeurs voyageurs dépassa dans beaucoup de régions le nombre des électeurs domiciliés. A Flensbourg, par exemple,

il y eut 8.000 enfants de fonctionnaires allemands venus exprès pour voter, tandis qu'il ne vint que 1.300 Danois non domiciliés.

Le 10 février 1920, trois semaines après que les autorités allemandes eurent été retirées, le plébiscite eut lieu.

La première zone peuplée principalement de Danois se prononça en grande majorité pour le Danemark. Sur 101.000 votants, il y eut 75.431 voix pour le Danemark soit 74 pour cent des inscrits et 25.329 pour l'Allemagne.

Dans la seconde zone, où l'élément danois était moins important, les menées allemandes eurent plus de succès.

Sur 68.000 votants, 55.000 réclamèrent le rattachement au Reich et 13.000 seulement optèrent pour le Danemark. Ce résultat, bien qu'il eut été faussé quelque peu par les lacunes d'organisation que nous avons signalées, ne peut pas être considéré comme contraire à la réalité.

La seconde zone du Schleswig contenait une très forte proportion d'éléments germaniques et des rapports, déposés à la Conférence de la Paix sur cette question, avaient déjà prévu que cette zone resterait à l'Allemagne. Par un traité signé à Paris le 6 juillet 1920 les alliés ont transféré au Danemark la première zône.

Quant à la deuxième zone elle fut réoccupée dès le 15 juin par l'Allemagne. Un traité fut toutefois conclu entre le Reich et le Danemark sous les auspices de la S. D. N. pour garantir la minorité danoise.

*Haute-Silésie*

Les premières propositions de paix présentées à l'Allemagne le 7 mai 1919 prévoyaient que la Haute-Silésie toute entière, depuis Oppeln jusqu'à Beuthen et à Kattowitz à l'est, serait attribuée à la Pologne sans plébiscite. L'Allemagne dans ses contre-propositions du 27 mai protesta contre cette cession. C'était, dit-elle, une attribution faite sans souci du point de vue ethnographique, la Silésie étant peuplée en majorité d'Allemands, et par conséquent, en violation du droit des peuples, que les alliés prétendaient appliquer. Enfin cette sécession aurait amené, à ses dires, la ruine de l'industrie métallurgique de l'est de l'Allemagne qui s'approvisionnait de houille presqu'entièrement en Silésie.

Les alliés firent sur ce point des concessions à l'Allemagne et, pour répondre à cette parole du comte de Brockdorff-Rantzau « que l'Allemagne à titre de réparations doit du charbon et non des hommes » le texte définitif admit l'organisation d'un plébiscite en Haute-Silésie.

« Pour la délimitation des frontières entre la Pologne et l'Allemagne en Haute-Silésie, dit l'article 88, les habitants seront appelés à désigner par voie de suffrage s'ils désirent être rattachés à l'Allemagne ou à la Pologne ».

Le territoire plébiscitaire fut placé sous l'administration d'une Commission internationale, composée de 4 membres, et qui fut chargée de préparer le plébiscite. Cette commission s'installa à Oppeln le 11

février 1920. Des contingents — d'ailleurs insuffisants — de troupes alliées, dont le gouvernement allemand s'engagea à faciliter le transport, occupèrent le territoire pour assurer le maintien de l'ordre.

Les troupes et les autorités allemandes durent évacuer le territoire dans un délai de 15 jours et les organismes révolutionnaires (conseils d'ouvriers et de soldats) furent dissous.

Le traité appela au vote toutes les personnes sans distinction de sexe âgées de 20 ans, originaires de la zone plébiscitaire, ou y étant domiciliées à partir d'une date à fixer par la Commission, mais qui ne devait pas être postérieure au 1er janvier 1919. La Commission fixa cette date à l'année 1904.

L'époque à laquelle devait se faire la consultation ne fut pas déterminée par le traité, qui se borna à prévoir qu'elle ne devrait pas excéder une période de 18 mois après la mise en vigueur du traité, et pas avant six mois à compter de cette même date.

Par suite de nombreux troubles, le plébiscite fut successivement reculé jusqu'au 21 mai 1921.

Enfin le vote devait avoir lieu par communes, étant donné la proportion très diverse, selon les régions, des éléments allemands et polonais. Le résultat devait être communiqué aux puissances qui statueraient sur l'interprétation à donner au vote : la Haute-Commission devait toutefois proposer le tracé de la frontière.

***

Le plébiscite sur un total de 1.200.000 votants donna en chiffres ronds 716.000 voix pour l'Allemagne et 471.000 pour la Pologne. Les districts de la Silésie orientale s'étaient prononcés en général en faveur de la Pologne, les autres en faveur de l'Allemagne.

Ce plébiscite révéla tous les dangers d'une mauvaise organisation d'une consultation populaire.

En premier lieu, le retard qui fut apporté à son exécution, eut des conséquences fâcheuses : l'Allemagne profita de ce long délai pour « préparer » le plébiscite : elle exerça sur les populations une véritable pression morale, aucun moyen ne fut négligé : grèves, sabotages ; même, par ordre de l'évêque de Breslau, des prêtres allemands vinrent en Haute-Silésie, s'employer avec zèle à la défense de la cause du Reich.

Mais il convient surtout de mettre en relief le danger qu'il y a à donner le droit de vote à tous les originaires sans distinction : c'est là — on ne saurait trop le répéter — un critère tout à fait défectueux, favorisant les votants occasionnels, et, ne justifiant d'aucun lien avec le territoire soumis au plébiscite.

On vit ainsi affluer en Silésie le jour du vote des milliers d'Allemands qui étaient nés dans le territoire, l'avaient ensuite quitté, et n'y revenaient que pour voter : fils de fonctionnaires et d'immigrés qui sont venus donner à l'Allemagne un renfort de voix considérable. Il y eut en effet 350.000 immigrants pour 804.000 résidants.

Enfin ce fut une erreur d'inviter ces émigrés à voter dans la commune où ils étaient nés, car l'afflux consi-

dérable de ces individus ne manqua pas d'impressionner les électeurs y domiciliés.

Remarquons en passant que la France avait demandé que les originaires non domiciliés votassent en Allemagne en deux ou trois endroits déterminés : c'eut été, à tous égards, bien préférable.

Le vote constaté, les trois commissaires interalliés ne purent se mettre d'accord pour proposer un tracé de la frontière. Deux thèses se trouvaient en présence : d'une part la thèse Française qui prônait l'attribution à l'Allemagne et à la Pologne de portions du bassin de Haute-Silésie proportionnelles au nombre de leurs partisans, et d'autre part la thèse de l'indivisibilité du « triangle industriel » de Haute-Silésie qui devait être laissé à l'Allemagne, le plébiscite lui étant, dans l'ensemble favorable.

L'Allemagne de son côté s'attacha à démontrer l'impossibilité de la division de la Haute-Silésie.

De la haute commission la discussion passa aux premiers ministres. Pendant ce temps les populations s'excitaient de part et d'autre dans le territoire plébiscitaire : une insurrection polonaise dirigée par M. Korfanty se produisit : elle eut en réponse une levée de troupes dites « d'auto protection » du général Hœfer composées — chose étrange — en grande majorité de Bavarois. Sous menace d'occuper la Ruhr, le gouvernement français fit arrêter immédiatement les opérations du général Hœfer et les troupes d'occupation comprenant 15.000 hommes environ — Français en grande majorité — occupèrent une zone

mixte entre les 35.000 Polonais et quelques 40.000 Allemands.

Et les Puissances alliées continuèrent de négocier. Diverses lignes frontières furent proposées mais aucune conciliation ne put se faire entre les points de vue français et anglais totalement opposés. La question fut évoquée devant le Conseil suprême qui se réunit en août 1921. Comme il était démontré une fois de plus que tout accord était impossible, sur l'initiative de M. Briand on décida de soumettre au Conseil de la Société des Nations les difficultés que présentait la fixation de la frontière de l'Allemagne et de la Pologne et de lui demander de faire connaître la solution qu'il recommandait sur le tracé de la ligne qu'il appartenait aux principales puissances alliées d'établir. De son côté le Conseil Suprême s'engagea à accepter la solution qui lui serait recommandée par la Société des Nations.

Celle-ci fit examiner la question par les États les plus désintéressés le Japon, le Brésil, la Chine et l'Espagne. En deux mois (12 août-20 octobre 1921) les délégués de ces pays arrivèrent à mettre au point une longue recommandation qui fut finalement adoptée le 20 octobre 1921 par la Conférence des Ambassadeurs.

Voici les principes généraux qui ont dominé l'esprit du Conseil de la Société des Nations. « Il s'est efforcé d'interpréter fidèlement et dans un esprit d'équité les dispositions du traité de Versailles relatives à la Haute-Silésie. Le Conseil, s'étant assigné pour devoir de rechercher avant tout une solution conforme au vœu

des populations, tel qu'il s'était exprimé par le plébiscite, en tenant compte de la situation géographique et économique des localités, conclut à la nécessité de diviser la région industrielle de la Haute-Silésie. Mais en raison de la distribution géographique des populations et du mélange des éléments ethniques, toute division de cette région devait avoir pour conséquence l'obligation de laisser des deux côtés de la ligne des minorités assez considérables et de disjoindre des intérêts importants. »

Dans ces conditions le Conseil a pensé qu'il conviendrait de prendre des mesures qui garantiraient, pendant une période transitoire de réadaptation, la continuité de la vie économique dans cette région à laquelle la densité de la population, le nombre des établissements, le réseau des voies de communication donnent le caractère d'une vaste agglomération.

Il a pensé qu'il convenait également d'aviser à la protection des minorités (S. D. N. Résumé mensuel, nov. 1921).

Pour le tracé de la ligne frontière, le Conseil de la S. D. N. reconnut bientôt que les solutions basées sur des calculs de proportion conduiraient à des résultats qui constitueraient une injustice pour l'une ou l'autre partie : aussi a-t-il recherché un système dont l'application attribue à chaque État un nombre de votants qui ne s'écarte pas sensiblement du total des suffrages émis en sa faveur, et, en même temps, égalise et réduit les minorités dans toute la mesure possible.

En s'inspirant de ces considérations et des considérations géographiques et économiques mentionnées

par le traité, le Conseil proposa une ligne frontière laissant à la Pologne les districts de Silésie orientale, de Lublinitz, Kattowitz et de Rybnik, le reste du bassin restait entre les mains de l'Allemagne. La partie attribuée à la Pologne est petite au point de vue territorial, mais elle est très dense et renferme la majeure partie des éléments polonais.

Quant aux mesures que le Conseil estima nécessaires pour assurer la continuité de la vie économique et sociale en Haute-Silésie et réduire au minimum les inconvénients de la période de réadaptation elles visent principalement à :

« Conserver pour un certain temps aux industries du territoire séparé de l'Allemagne leurs anciens marchés et leur assurer les fournitures indispensables en matières premières et en produits fabriqués (1).

« Éviter les troubles économiques que provoquerait la substitution immédiate du mark polonais au mark allemand comme seule monnaie légale dans le territoire attribué à la Pologne (2).

« Éviter que le fonctionnement des chemins de fer qui desservent la Haute-Silésie ne soit affecté par le

---

(1) La Pologne autorisera pendant une période de 15 ans l'exportation en Allemagne des produits des mines de la zone polonaise du territoire plébiscité. L'Allemagne autorisera pendant 15 ans l'exportation dans la zone polonaise du territoire plébiscité des produits des mines de son territoire. Les quantités de produits miniers auxquelles s'appliquera cette disposition seront calculées sur la moyenne des échanges des années 1911 à 1913.

(2) Pendant une période qui ne dépassera pas 15 ans le mark allemand (alors plus haut que le mark polonais) restera la seule unité monétaire légale dans le territoire plébiscité.

déplacement de la frontière politique (3). Régler la fourniture d'eau et d'électricité (4); maintenir la liberté de circulation des personnes à travers la nouvelle frontière (5) ; garantir le respect de la propriété privée ; garantir aux ouvriers, autant que possible, qu'ils ne perdent pas, dans la fraction de territoire attribué à la Pologne, les avantages que leur assuraient la lésiglation sociale et leur organisation syndicale ».

Pour assurer la solution de ces problèmes, des arrangements furent conclus sous la forme d'une Convention générale entre l'Allemagne et la Pologne signée à Genève le 15 mai 1922. Cette même convention contenait des dispositions pour la protection des minorités.

Pour veiller à l'exécution des mesures prévues par cette Convention deux organismes, sur la proposition du Conseil de la S. D. N. ont été créés :

Une commission d'exécution dite commission mixte de Haute-Silésie composée en nombre égal d'Allemands et de Polonais de Haute-Silésie et présidée par

(3) L'unité de l'exploitation des réseaux sera maintenue pendant 15 ans... les tarifs seront uniformes.

(4) Il sera constitué pour les réseaux d'eaux une servitude réciproque. Les réserves d'eaux de la région de Tarnovitz et d'Olkucz seront mises à la disposition de tout le territoire haut-silésien dans des conditions équitables.

(5) Pendant 15 ans tout habitant régulièrement domicilié dans le territoire plébiscité ou y ayant une occupation régulière ou professionnelle recevra gratuitement une carte de circulation qui lui permettra de traverser la frontière sans autre formalité.

un Suisse M. Calonder ancien président de la Confédération Helvétique.

Un tribunal arbitral chargé de statuer sur tous les différends d'ordre privé que soulèvera l'application des mesures transitoires.

C'est ainsi que grâce aux bons soins de la S. D. N. le conflit de Haute-Silésie a abouti finalement à un accord conclu entièrement à l'amiable entre les deux parties. La région divisée par la ligne frontière proposée par le Conseil et adoptée par la Conférence des Ambassadeurs a reçu un régime conventionnel qui lui permettra de conserver pendant la période de transition une certaine unité indispensable à sa prospérité. Bref la recommandation du Conseil de la S. D. N peut être citée comme un modèle des dispositions à prendre pour parer aux perturbations que peuvent engendrer des sécessions de territoire.

*Sarre*

Le traité de Versailles a établi pour le territoire de la Sarre un système de plébiscite un peu particulier : il n'y a point ici de stipulation de cession du territoire au profit de la France victorieuse, mais il n'y a pas non plus d'appel immédiat aux populations pour déterminer la souveraineté sous laquelle elles vivront.

Le traité comporte la renonciation de l'Allemagne au gouvernement du territoire en faveur de la Société des Nations : sitôt le traité ratifié le bassin de la Sarre fut placé sous l'autorité d'une commission représentant la S. D. N. et nommée par le Conseil. Cette commission a tous les pouvoirs de gouverne-

ment appartenant antérieurement à l'empire allemand y compris celui de nommer et de révoquer les fonctionnaires, d'administrer et d'exploiter les différents services publics, de lever les taxes et impôts.

C'est seulement à l'expiration d'un délai de 15 ans pendant lequel le territoire restera sous le gouvernement de cette Commission internationale que la population sera appelée à faire connaître sa volonté en choisissant entre les trois alternatives suivantes :

1) maintien du régime établi par le traité ;

2) union avec la France ;

3) union à l'Allemagne.

Dispositions excelientes puisqu'elles laissent aux populations la liberté la plus complète pour le choix de son statut futur et ne l'enferment pas dans le dilemme habituel, par trop restrictif du droit de libre détermination.

Le droit de vote appartiendra à toute personne âgée de plus de 20 ans à la date du vote et habitant le territoire à la date de la signature du traité.

Les autres règles, modalité et date du vote, seront fixées par le Conseil de la S. D. N. de manière à assurer le secret de la sincérité du vote. C'est encore le Conseil de la S. D. N. qui décidera de la souveraineté sous laquelle le territoire sera placé en tenant compte du désir exprimé par le vote de la population.

Si le traité ne comportait pas de cession de territoire, il donnait par contre « en compensation de la destruction des mines de charbon dans le Nord de la France et à valoir sur le montant de la réparation des dommages de guerre dus par l'Allemagne » la

propriété entière et absolue et quitte de toutes dettes ou charges des mines de charbon du bassin de la Sarre. C'est donc un système bâtard qui a été organisé pour le bassin de la Sarre.

« Le motif de cette stipulation écrit M. Maurtua, est une sorte de transaction entre le respect dû aux droits historiques, le respect dû au sentiment national et la nécessité d'imposer à l'Allemagne une réparation morale et pécuniaire. Le territoire de la Sarre a appartenu en partie au duché de Lorraine : il constitue à ce titre une revendication historique de la France. Pour une autre partie cependant il est allemand. Mais la totalité devait en être soustraite, au moins temporairement à la souveraineté allemande parce qu'il était difficile de donner à l'État français la propriété des mines et de laisser quand même à l'État allemand le domaine éminent, la souveraineté sur les territoires les englobant. D'une part la réparation purement pécuniaire n'aurait pas eu ainsi le caractère d'une punition, d'autre part l'État Français se serait trouvé dans la Sarre le sujet du Reich ».

Sans vouloir nous livrer à une critique détaillée du régime de la Sarre — une des parties les plus mal rédigées du traité de Versailles et de ce fait une des plus fécondes en motifs futurs de difficultés entre la France et l'Allemagne et, sans doute aussi entre les alliés eux-mêmes — nous nous bornerons à faire quelques remarques se rapportant plus spécialement au point de vue auquel nous nous plaçons.

En premier lieu une comparaison vient tout de suite à l'esprit entre ce plébiscite de la Sarre et le plébiscite

prévu par le traité d'Ancon. Précédent fâcheux et qui a suffisamment démontré les dangers des plébiscites différés pour que nous n'ayons pas besoin d'y revenir.

La comparaison s'impose d'autant mieux que le projet primitif du traité de Versailles (7 mai) déclarait que si dans les 6 mois qui suivent la décision des experts sur le prix des mines le prix prévu n'avait pas été payé en or par l'Allemagne, le territoire serait définitivement acquis à la France « même si les populations s'y opposent » : c'était l'équivalent du traité d'Ancon qui soumettait la possession des provinces de Tacna et d'Arica au paiement d'une indemnité de 10.000 pesos d'or.

C'était subordonner le sort des populations au paiement par l'Allemagne d'une somme d'argent : cette clause eut été, comme on le pense, exploitée par l'Allemagne et elle nous eut suscité de nombreuses difficultés avec les populations : aussi a-t-elle été supprimée dans le texte définitif.

Le traité prête à discussion au sujet de la portée à attribuer à la manifestation de volonté des populations. Le texte français dit « la population sera appelée à faire connaître sa *volonté* » et le texte anglais porte « the population of the territory will be called upon to indicate their *desires* ». Enfin l'article 34 déclare que « la Société des Nations décidera de la souveraineté en tenant compte du *désir* exprimé par la population ». Il y a donc eu un flottement dans l'application de la doctrine plébiscitaire : si d'après l'article 35 ce vote n'est qu'un vœu et si la S. D. N. est appelée à décider ce n'est pas le droit des peuples à disposer d'eux-

mêmes et ces articles contredisent l'art. 49 « Les populations seront appelées à *décider...* »

La signification de ces articles est très différente et l'on aperçoit immédiatement tout le parti que pourra en tirer l'Allemagne selon les résultats du plébiscite.

Même imprécision dans la détermination des circonscriptions électorales : le traité spécifie que le vote aura lieu par districts. Qu'entend-on par là ? Les cercles ou les communes ? Un choix devra être fait ; de nouvelles négociations seront nécessaires dont le seul résultat sera encore un affaiblissement de la force exécutoire du traité.

Enfin, le traité donne le droit de vote aux personnes habitant le territoire *au moment de la signature du traité.*

De ce fait on exclut les personnes venues s'installer dans la Sarre postérieurement à cette date et qui ont pu se créer avec le territoire des liens très étroits et devraient par conséquent être consultées. Il est à peine besoin d'insister pour voir combien cette clause choquante au point de vue doctrinal est préjudiciable aux intérêts de la France. Les ingénieurs, les commerçants, les ouvriers français venus s'installer dans la Sarre après la signature du traité et y ayant acquis des intérêts peut être très considérables seront injustement exclus du plébiscite. Par contre parmi les résidents à la date de la signature du traité y aura-t-il des étrangers (1) auxquels on donnera le droit de vote.

---

(1) Par exemple les immigrés allemands.

On doit regretter que les auteurs du traité de Versailles n'aient pas apporté un texte plus précis et plus conforme à une saine doctrine juridique : toutes ces contradictions et ces difficultés d'interprétation, ne seront pas sans amener des divergences de vues entre la France et ses alliés dont en fin de compte l'Allemagne profitera et qu'elle saura d'ailleurs bien utiliser, en tout état de cause.

***

Le traité de Versailles établit des consultations populaires à Allenstein (art. 95) et pour les cercles de Stuhm, Rosenberg, Marienbourg (art. 97) en Prusse orientale.

Les habitants furent appelés « à désigner par voie de suffrage l'État auquel ils désiraient être rattachés » (art. 94).

Tous ces petits plébiscites' effectués dans de mauvaises conditions, sous la pression de l'Allemagne, se firent en général en sa faveur : quelques petites localités seulement furent attribuées à la Pologne.

Tels sont les principaux plébiscites établis par le traité de Versailles. On voit qu'ils marquent une rupture complète avec les anciennes conceptions des traités de paix antérieurs et qu'ils traduisent un progrès très sensible du droit des peuples à disposer d'eux.

On peut donc considérer que, de nos jours, l'on n'admet plus la cession pure et simple par traité passé entre gouvernements, d'un territoire quelconque mais que l'on attribue aux populations seules le droit de prononcer ou de rejeter cette cession.

## II

### DÉVELOPPEMENT HISTORIQUE DU DROIT DE LIBRE DISPOSITION SOUS SA FORME ACTIVE

### I

Un premier exemple de l'application de ce droit, sous sa forme active peut être trouvée dans la formation des États-Unis d'Amérique.

Si on recherche en effet l'origine du mouvement d'indépendance, on voit qu'il est caractérisé par le refus d'obéissance des citoyens peuplant les états d'Amérique, aux lois faites par le Parlement britannique.

Les colonies anglaises d'Amérique étaient des colonies impériales anglaises et, comme telles, elles étaient régies par les lois que faisait le Parlement de Londres. C'est ainsi que l'Angleterre, désireuse de se procurer des ressources financières, y établit des impôts. Ces impôts furent assez mal accueillis, et devant la résistance des colonies certains furent retirés.

Le Parlement de Londres, malgré cet échec, tint à affirmer, par une déclaration formelle, son droit d'établir des impôts et, pour bien monter son pouvoir souverain, il conserva à titre d'exemple un impôt sur le thé (1767).

L'agitation ne fit que grandir contre les prétentions du Parlement anglais. La vente du thé fut empêchée

par la persuasion d'abord, puis par la violence. C'est ainsi qu'à Boston le thé fut jeté à la mer. Le Parlement ne voulut pas rester sur cet acte d'insubordination : il vota sur le champ des mesures pour punir Boston. Le résultat fut que toutes les autres colonies se levèrent avec enthousiasme pour se porter à la défense de Boston. Les colons réunirent un congrès de toutes les colonies, qui vota une résolution déclarant que : « les colonies unies d'Amérique sont — et sont à juste titre — des états libres et indépendants ». Ils donnèrent ensuite à cette résolution la forme explicite de la « Déclaration d'Indépendance » (4 juillet 1775). Les colons tinrent aussi à déclarer que, s'ils avaient été jusque là « les sujets du roi d'Angleterre, c'est qu'ils l'avaient *librement accepté*, et non parce qu'il était le magistrat suprême de la Grande Bretagne ».

C'était bien là affirmer que les peuples étaient maîtres de leur destinée. Devant ce mouvement insurrectionnel l'Angleterre résolut de faire imposer ses lois par la force. Sa campagne militaire contre les colonies d'Amérique échoua. Finalement, le Parlement anglais se rendant compte de son impuissance contre la volonté de toute une population, vota une résolution déclarant « regarder comme un ennemi de Sa Majesté quiconque voudrait continuer la guerre offensive en Amérique afin de réduire les colonies par la force ».

La paix fut alors signée, et les anciennes colonies anglaises, leur indépendance reconnue, s'organisèrent peu à peu en « États-Unis » d'Amérique.

Telle est rapidement esquissée l'histoire de la fon-

dation des États-Unis. On voit donc ainsi que le fait générateur de l'indépendance a été le refus d'obéir aux lois de la métropole, lois que les colons avaient « librement acceptées » jusqu'alors. Le jour où ce vouloir vivre commun avec la métropole anglaise disparut, les colonies se sont érigées en état indépendant : c'est là une application manifeste du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : on l'y retrouve intégralement avec sa conséquence fatale : la sécession.

Les États-Unis ont été ainsi des précurseurs. Ils étaient fort en avance sur les États européens et possédaient sur eux une vraie suprématie morale. On comprend aussi fort bien qu'ils n'aient point hésité à rejeter le joug sous lequel l'Europe voulait les tenir asservis.

Toutefois il ne faut rien exagérer : on peut dire que les colons américains ont été des précurseurs inconscients : leur mouvement insurrectionnel, doit plus à des circonstances matérielles qu'au droit des peuples à disposer d'eux, tel que nous l'entendons aujourd'hui.

C'est ainsi que le mouvement insurrectionnel ne peut pas être considéré comme engendré par le mouvement philosophique du XVIII^e^ siècle. Il semble plutôt s'expliquer moralement par le mode de peuplement de l'Amérique : « par des émigrants individuels, produits d'une sélection parmi les éléments les plus sains et les plus énergiques de la population de la vieille Angleterre et recherchant leurs moyens d'existence non dans l'exploitation des races inférieures mais dans

la culture de domaines indépendants ». (Olphe Gaillard, *Morale des Nations*, p. 195)

Le mouvement d'indépendance de l'Amérique du Nord incita et entraina les colonies espagnoles de l'Amérique à secouer, elles aussi, la souveraineté de la métropole.

C'est ainsi qu'en 1810, 1811 et 1816, les provinces de la vice royauté espagnole du Rio de la Plata, se rendirent indépendants et formèrent la Confédération Argentine.

En 1810 le Chili proclama son indépendance ; le Paraguay en fit autant en 1811, puis le Vénézuela et la Nouvelle Grenade en 1819, enfin le Panama en 1823. Le Mexique en révolte depuis 1811 conquit son indépendance en 1821 ainsi que le Pérou et l'Équateur.

En 1822 le Congrès des États-Unis reconnut officiellement l'indépendance des colonies espagnoles. L'Angleterre en fit autant en 1825. Finalement en 1836 l'Espagne elle-même dut se résigner à reconnaître l'indépendance de ses anciennes colonies, en signant avec elles des traités de commerce.

En 1822 le Brésil se dégagea de la domination portugaise et proclama son indépendance.

Cette sécession des colonies espagnoles, amena le gouvernement des États-Unis à exposer dans une formule devenue célèbre les principes fondamentaux de la politique américaine, fondée on va le voir, sur le droit des peuples à disposer d'eux.

Ne pouvant rétablir son autorité sur ses sujets révoltés, le roi d'Espagne demanda à la Sainte Alliance d'organiser une expédition internationale

pour lui venir en aide. Cet appel à la Sainte Alliance dont la politique heurtait la mentalité démocratique américaine, émut les États-Unis. Craignant pour eux-mêmes, ils résolurent de ne pas tolérer l'intervention européenne. Cela provoqua, de la part du président Monroë, ce message fameux d'où est sorti la doctrine de Monroë, et qui fut la première protestation officielle contre la politique de la Sainte Alliance. Elle reçut d'ailleurs de ce fait un coup fatal dont elle ne devait pas se relever.

« Nous considérons, y était-il écrit, comme un danger pour notre sécurité et notre tranquillité toute tentative (des puissances européennes) d'étendre leur *système politique* à une partie quelconque de notre hémisphère. Le gouvernement des État-Unis n'est pas intervenu et n'interviendra pas dans les affaires des colonies que les nations européennes possèdent encore en Amérique. Mais en ce qui concerne les gouvernements qui ont proclamé leur indépendance, qui la soutiennent et dont nous avons reconnu l'émancipation après mûre réflexion et selon les principes de la justice, nous ne pourrions faire moins que de regarder comme une manifestation d'intention hostile à l'égard des États-Unis l'intervention d'un pouvoir européen quelconque dans le but de les opprimer ou de contrarier en aucune manière leurs destinées. Si les puissances alliées voulaient faire prévaloir leur système politique dans l'une ou l'autre partie de l'Amérique, elles ne le pourraient pas sans qu'il en résultât un danger imminent, pour notre bonheur et notre tranquillité. C'est un principe

auquel sont liés les droits et les intérêts des États-Unis que les continents américains, d'après *l'état de liberté et d'indépendance qu'ils se sont acquis* et dans lequel ils se sont maintenus ne peuvent être considérés à l'avenir comme susceptibles d'être *colonisés* par aucune puissance européenne ».

La doctrine de Monroë apparait donc comme le *veto* opposé par les États-Unis à l'immixtion des États européens dans les affaires d'Amérique. On l'a enfermée quelquefois dans cette formule lapidaire « l'Amérique aux Américains ». Mais ce serait là la traduire sous une forme bien superficielle. Ce qu'elle contient surtout — le texte que nous avons cité en fait foi — c'est une condamnation très nette du système colonial des puissances européennes. La doctrine de Monroë apparaît donc essentiellement comme une application concrète du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Puis, de limitée qu'elle était à l'indépendance des colonies, la doctrine fut successivement élargie et étendue à d'autres cas. Ainsi en 1845 un message présidentiel vint déclarer, à propos du conflit mexicain, que les États-Unis empêcheraient toute intervention des puissances européennes dans la politique des États d'Amérique : « nous devons toujours maintenir le principe que les peuples du continent américain ont le droit de décider de leur propre destinée. Si l'un d'entre eux se constituant en état indépendant proposait de s'unir à notre confédération, ce serait une question à trancher entre eux et nous sans qu'une intervention étrangère soit possible. Nous ne pouvons jamais consentir

à ce que des puissances européennes puissent intervenir pour empêcher une telle union, sous prétexte qu'elle pourrait troubler l'équilibre des pouvoirs, qu'elles peuvent désirer maintenir sur ce continent ».

En 1865 les États-Unis s'opposèrent par la force à l'intervention de la France au Mexique (1).

Les auteurs américains (Lawrence) nous présentent la doctrine de Monroë comme une affirmation des États-Unis de s'opposer à une intervention abusive des États européens, anciens dominateurs des États américains.

Au congrès de Rio de Janeiro de 1906 le représentant des États-Unis déclara que son pays reconnaissait d'ailleurs ce même droit à chacune des républiques américaines (2).

A la Conférence de la Haye de 1899 les États-Unis ont déclaré qu'ils n'entendaient pas que l'Europe à propos de la Convention qui organisait un règlement pacifique des conflits internationaux se crut autorisée à intervenir dans les affaires américaines.

---

(1) La France voulait substituer à la république mexicaine une monarchie avec l'archiduc d'Autriche Maximilien. Après son installation sur le trône en décembre 1865, les États-Unis présentèrent au gouvernement français un véritable ultimatum lui déniant par application de la doctrine de Monroë le droit de s'immiscer dans les affaires intérieurs mexicaines pour y établir une domination étrangère et réclamant le rappel de Maximilien et des troupes françaises. En mars 1866, la France évacuait le Mexique.

(2) « Nous ne prétendons et nous n'aspirons à aucun droit, à aucun privilège, à aucun pouvoir que nous ne reconnaissions également à chacune des républiques américaines ». (3e Conférence panaméricaine. Actes, p. 95. Rio de Janeiro 1917).

De nos jours, les États-Unis se sont présentés comme les champions du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes dans le monde entier et c'est le président Wilson qui a formulé ce droit le premier, dans ses nombreux messages de 1916 à 1919.

Les États-Unis ont encore de nouveau solennellement affirmé la doctrine de Monroë lors de la Conférence de la Paix de 1919, et sur la demande du président Wilson, l'article 21 du Pacte de la Société des Nations en a fait mention et en a expressément maintenu l'application.

Mais il y a plus et dans la pensée du président Wilson l'article 10 du Pacte qui comportait l'obligation réciproque des États de se garantir mutuellement contre les atteintes portées à leur sécurité et à leur intégrité n'était qu'une extension, au monde entier de la doctrine politique américaine. Les membres de la Société des Nations ne se garantissaient-ils pas leur intégrité et leur sécurité comme les États-Unis ont voulu se les garantir à eux-mêmes et aux États Américains par la doctrine de Monroë ?

Plus récemment encore, le président Harding faisait publiquement connaître l'intention de l'Amérique de rester fidèle à cette doctrine « La doctrine proclamée sous le président Monroë, qui depuis a toujours été gardée avec un soin jaloux comme une base fondamentale de notre République, a maintenu que ces continents ne seront pas considérés comme le champ des entreprises coloniales des puissances du vieux monde ». Puis, après avoir affirmé que cette doctrine n'était doint « égoïste » mais s'étendait à tous les états des

deux Amériques, il ajoutait : « L'histoire des dernières années doit avoir certainement convaincu le monde entier, que nous sommes résolus à combattre, s'il le faut, pour protéger de l'oppression tous ces continents et ces jeunes et vigoureuses démocraties ».

Si au point de vue doctrinal, la politique américaine apparaît imbue de l'idée de libre détermination, il est curieux de constater — outre les déformations qui ont fait de la doctrine de Monroë une doctrine d'intervention dans les États Sud Américains — qu'ils ont été, souvent, en apparence du moins, loin d'appliquer ces vues théoriques.

Peu de temps après que Monroë venait de définir sa fameuse doctrine, les États du Nord de l'Amérique fidèles au gouvernement fédéral s'opposaient par la force au détachement de la Fédération, des États du Sud qui voulaient former un État à part : ce fut la guerre de sécession.

Quelques années plus tard, les États-Unis s'annexaient le Texas, et plus près de nous, les Philipinnes sans consulter les populations. C'est que les Américains, pour être de fervents défenseurs du principe de libre détermination, n'entendent pas sacrifier à son application les intérêts de leur pays.

Nous ne pouvons mieux faire que de nous reporter à ce sujet, à un éditorial d'un grand journal américain (La Kansas City Star) expliquant, avec la noble et rude franchise de certains Américains, que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ne devait pas être considéré comme un principe absolu, dont on

puisse faire *a priori*, une application intégrale, sans égard pour les réalités concrètes.

« Nous avons fait l'une des plus grandes guerres de l'histoire (la guerre de Sécession) pour empêcher l'application de ce principe. Le gouvernement actuel a placé sous sa surveillance Saint-Domingue, Haïti et le Nicaragua parce que c'était nécessaire à la sécurité du canal de Panama. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes a dû céder devant des considérations plus impérieuses. Il y a de même des limites évidentes à l'application de ce principe en Europe... La Grande-Bretagne ne peut pas plus permettre à l'Irlande de se constituer en État indépendant que les États-Unis n'auraient pu le permettre à la Caroline du Sud. Indépendante, elle serait impuissante en face d'une agression. Dans la dernière guerre, une Irlande indépendante aurait tout simplement fourni à l'Allemagne une base pour une attaque par mer contre l'Angleterre. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes n'est pas une doctrine capable d'une application universelle. Comme pour tous les autres principes, il faut juger celui-là d'après l'examen de l'effet qu'il aura, dans un cas déterminé, sur le bien général. Dans les cas où il ferait plus de mal que de bien, où il sacrifierait les intérêts essentiels du monde à ses intérêts secondaires, il doit évidemment céder le pas à d'autres considérations »(1)...

***

(1) Nous ne prétendons pas exposer ici entièrement la doc-

Les États de l'Amérique du Sud on aussi souscrit à la doctrine de Monroë, dans son sens primitif.

Avant même qu'elle fut proclamée, les États issus des anciennes colonies espagnoles, avaient fait hautement connaître leur volonté de défendre leur droit à la liberté. On trouve dès 1813 un projet d'une déclaration des droits du peuple du Chili qui disait que les peuples de l'Amérique latine devaient s'unir pour « défendre leur indépendance contre les projets de l'Europe ».

---

trine de Monroe, ce qui sortirait du cadre que nous nous sommes tracés. Nous ne l'avons considérée que sous l'un de ses aspects : celui qui nous intéresse particulièrement et qui est son sens primitif. La doctrine de Monroe aujourd'hui en réalité est très complexe : elle peut être considérée comme comportant trois principes distincts :

1er principe : non colonisation de l'Europe en Amérique.

2e principe : non intervention de l'Europe en Amérique.

3e principe : non intervention des États-Unis en Europe.

Par une déformation des deux premiers principes, dont ils voulurent se servir comme d'un remède préventif contre une immixtion de l'Europe, les États-Unis ont a certains moments — dans la seconde moitié du 19e siècle principalement fait un usage abusif de la doctrine de Monroe. Ils s'en sont servis comme d'un tremplin pour conduire une politique d'impérialisme et d'hégémonie dans l'Amérique : nous n'en citerons comme exemple que les affaires du Panama (v. Rougier, R. D. I. P., t. II, p. 567) ; et celle de Saint-Domingue, Cuba, etc. (v. G. Scelle, *Contrôle Américain au Honduras et Nicaragua* (R. D. I. P., t. 19, p. 126). Cette évolution rappelle de façon curieuse la déformation qu'avait fait subir à la doctrine de libre disposition la Révolution Française.

Il faut d'ailleurs noter, pour être juste, que les Etat-Unis ont toujours affirmé que cette politique d'hégémonie ne visait pas à supprimer la souveraineté des États protégés ni à les annuler. Le secrétaire d'État Knox déclarait en 1912 :

« Ce que nous voulons c'est assurer l'établissement d'une paix durable dans l'Amérique latine. Les États-Unis ont l'intention de conserver l'intégrité des républiques de l'Amérique centrale et de les protéger contre toute menace venant

Le message de Monroë fut aussi très bien accueilli par les États de l'Amérique du Sud : ils cherchèrent même à réunir en 1826 un congrès à Panama avec les États-Unis pour proclamer solennellement par un accord unanime la doctrine de Monroë. Le congrès aboutit seulement entre les États de l'Amérique du Sud à un pacte d'union pour soutenir « la souveraineté l'indépendance, l'intégrité territoriale de toutes et de

---

soit de l'intérieur, soit de l'extérieur... ils repoussent énergiquement la pensée d'augmenter leur propre territoire à leurs dépens ».

A l'heure actuelle d'ailleurs les États-Unis semblent renoncer à cette politique d'hégémonie.

Quant au troisième principe celui de non intervention dans les affaires européennes qui est en quelque sorte le renversement des premiers, la politique américaine à quelque peu évolué. Les États-Unis sont intervenus dans les affaires d'Europe dès que leurs intérêts ont été menacés. Leur intervention dans la guerre de 1914 en est la preuve. Cela n'implique nullement toutefois un abandon par eux de cette face de la doctrine de Monroe car la paix une fois rétablie ils sont revenus à leur politique et à leur attitude d'isolement.

Le Sénat américain a refusé de ratifier le traité de Versailles ainsi que le Pacte de garantie qu'avait signé M. Wilson de concert avec l'Angleterre, pour assurer la sécurité de la France.

Pour la même raison (en particulier pour l'obligation de garantie mutuelle de leur intégrité territoriale stipulée pour tous les États adhérents à la S. D. N. (article 10 du Pacte) les États-Unis n'ont pas adhéré à la Société des Nations « C'était un marché de dupes, que cet article 10, disait le sénateur Lodge. Nous n'avons pas besoin de garanties, ni nos frontières ni notre indépendance ne court de risques, et nous allons nous engager à garantir les frontières de cinquante États, la liberté de 50 peuples. Le moindre différend entre Tchèques et Yougo-slaves, ou mieux entre Syriens et Arabes peut-être, va nous obliger à envoyer nos « boys » américains se faire casser la tête dans des querelles où nous navons pas le mondre intérêt ».

Les États-Unis ont aussi refusé de participer officiellement aux Conférences que tiennent, depuis la signature des traités de paix, les puissances alliées d'Europe.

chacune des républiques confédérées contre toute domination étrangère ». Il consacrait enfin l'adhésion de ces républiques à la doctrine de Monroë. Ce pacte ne fut d'ailleurs pas ratifié par les États intéressés. De nombreuses conférences ultérieures sont venues toutefois confirmer l'adhésion de ces républiques à la doctrine de Monroë et leur volonté de se liguer pour défendre leur indépendance. Ces États ont même étendu la doctrine de Monroë en l'appliquant dans leurs rapports entre eux pour maintenir leur intégrité territoriale (1).

La doctrine de Monroë peut donc être considérée comme adoptée par toute la communauté américaine. Cela est si vrai, qu'en 1917, à la session de l'Institut Américain du Droit International M. Alvarez a rédigé un projet qui a donné à la doctrine de Monroë un caractère de droit public international américain. A la fin de ce projet se trouvait même une déclaration générale disant que les États d'Amérique désiraient ardemment que « tous les États du monde adhèrent aux principes (de Monroë) afin de pouvoir les ériger

---

(1) Exemple, le message du président mexicain Diaz en 1896.

Il importe de faire ressortir que les États américains n'ont pas adhéré aux déformations faites par les États-Unis à la doctrine de Monroe dans un but impérialiste : ils ont parfaitement établi une distinction entre la signification originaire de cette doctrine et ses interprétation impérialistes.

V. Alvarez. *La Doctrine de Monroë à la 4e Conférence Panaméricaine.* Ils ont même établi entre eux des fédérations pour être en mesure de résister avec plus de force à l'hégémonie des États-Unis.

en principes universels du Droit International (1).

La doctrine de Monroë, dans son sens originaire nous apparait ainsi comme la proclamation formelle du droit des peuples à disposer librement de leurs destinées (2).

***

Le mouvement d'émancipation des populations opprimées que nous avons vu se commencer en Amérique allait s'étendre à l'Europe. Les divers peuples chrétiens des Balkans vont se délivrer du joug turc sous lequel ils vivaient ployés et qui leur avait été imposé par la conquête du XV^e^ siècle.

Le Congrès de Vienne, dominé par la crainte de favoriser le droit des peuples, avait refusé de prendre en considération les vœux de l'Empereur de Russie, Alexandre I^er^ en faveur des nationalités balkaniques, esclaves des Turcs. La Grèce, la première, s'insurgea contre la Turquie, mais battue par l'armée turque à laquelle s'était jointe l'armée égyptienne, elle fut bientôt réduite aux dernières extrémités. Malgré l'opposition de la Sainte-Alliance, l'opinion publique en France, en Angleterre et en Russie, s'émut et réussit à entraîner l'intervention de ces puissances.

(2) Institut américain, Droit international. 1917, p. 76.

(1) Voici encore un fait qui vient nettement à l'appui de cette façon de comprendre la doctrine de Monroe : En 1878 au moment de la signature du traité de Berlin les journaux américains, « au nom du droit des peuples à la liberté comme l'a proclamé la doctrine de Monroe » par lèrent de la nécessité d'une Bulgarie et d'une Arménie indépendante.

Grâce à cet appui, non seulement moral, mais effectif la Grèce, la Serbie, et plus tard la Roumanie et la Bulgarie proclamèrent successivement leur indépendance qu'elles gagnèrent par l'insurrection armée.

Ce mouvement, à vrai dire, doit être rattaché à la mise en pratique du principe des nationalités — principe distinct, nous l'avons vu, du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes — mais à l'origine de ce principe, se retrouve le droit de libre disposition, dont il est une déformation erronée et dangereuse.

***

Il faut attendre ensuite jusqu'au XX^e^ siècle pour trouver un exemple marquant de sécession basée sur le droit des peuples à disposer d'eux : la séparation des deux royaumes de Suède et de Norvège. Vaincue en 1814 par la Suède, la Norvège avait dû consentir, de plus ou moins bon gré, à l'union avec le royaume de Suède. Groupés sous un gouvernement commun les deux royaumes allèrent peu à peu en se séparant moralement, l'esprit national norvégien s'engageant progressivement dans une voie particulariste, et ce, d'autant plus, que la Suède ne traita pas toujours son associée sur un pied de complète égalité. Divers incidents vinrent ainsi préparer le divorce. En 1905 une réclamation de la Norvège, tendant à avoir une représentation diplomatique propre, se heurta au refus de la Suède. Devant cet acte, qui lui faisait trop lourdement sentir la suprématie suédoise et, soutenu par l'opinion publique norvégienne, le Storthing ou

chambre des représentants de Norvège prononça le 7 juin la dissolution de l'union des deux états.

Le Riksdag suédois, avant de prononcer à son tour la dissolution de l'union, réclama un plébiscite en Norvège.

Celle-ci l'ayant accepté, le plébiscite recueillit 368.208 suffrages pour la sécession d'avec la Suède et 184 seulement contre, 84 pour cent des électeurs avait voté. Les aspirations du peuple norvégien ayant été ainsi bien définies, l'union fut liquidée par des négociations entre les deux pays, car la Suède ne voulut pas maintenir l'union par la force, ce qui aurait été, pensait-elle, contraire à son principe même. Après de laborieuses négociations, un arrangement fut conclu. Ratifié par le Riksdag suédois le 16 octobre à l'unanimité, il le fut également par le Storthing norvégien à une très grande majorité. S'étant érigée en monarchie avec une dynastie danoise, la Norvège fut aussitôt reconnue par les états étrangers. Il y a bien là une application caractéristique du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Du jour où le vouloir vivre commun disparut en Suède et en Norvège, l'union des deux royaumes fut rompue. Cette dissolution de l'union fut d'ailleurs prononcée par un vote des représentants du peuple dans les deux royaumes, sans qu'il y eut aucune hostilité ou aucune pression de forces militaires : la sécession fut librement consentie de part et d'autre. Et c'est bien là un exemple marquant de la supériorité du droit sur la force.

Mais le droit n'allait point tarder à subir des assauts redoutables.

En 1914 éclate la guerre mondiale. Elle ne fut pas seulement une lutte matérielle mais encore une lutte morale : deux concepts juridiques s'opposaient aussi. Les penseurs allemands donnaient à l'État une importance énorme : c'était pour eux le seul possesseur de tous les droits, ils le plaçaient même au-dessus du droit, l'État n'étant, disaient-ils, lié par aucune règle juridique : en particulier il n'a point à se soucier des « prétendus droits » des populations sur lesquelles il exerce un pouvoir souverain, et les théoriciens allemands défendaient farouchement la vieille notion de souveraineté territoriale. Les conceptions des juristes, des hommes d'État, des puissances alliées étaient toutes différentes : elles étaient basées sur la liberté des peuples, sur la reconnaissance de la souveraineté populaire et sur le respect de règles de droit supérieures à l'État et qui s'imposent à lui.

Avec le triomphe des armées alliées, les idées qu'elles avaient défendues devaient être prises comme base dans l'établissement du nouveau statut mondial.

La paix de 1919 fut basée en particulier sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes qui avait constitué un des quatorze points proposés par le président Wilson (1).

Les traités ont restitué à des nationalités oppri-

---

(1) Voir les messages du Président Wilson de 1915 à 1918; en particulier les suivants : 27 mai 1915 ; 22 janvier 1917 , 10 février, 10 juin, 4 juillet 1918.

mées une vie que la conquête brutale avait abolie. La Pologne fut restaurée et de l'ancien royaume d'Autriche-Hongrie sortirent deux États nouveaux : la Tchécoslovaquie et le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes.

Une consécration aussi importante de ce principe ne pouvait que susciter des revendications des populations et donner aux anciens mouvements de sécession un regain d'activité.

Ces aspirations se sont traduites par de nombreux plébiscites spontanés parmi lesquels ceux du Vorarlberg, de Bessarabie, de Fiume et des îles d'Aland : nous voyons maintenant la place que ce dernier occupe au milieu de tous les mouvements plébiscitaires.

Le Vorarlberg proclama son indépendance le 3 novembre 1918. Le 11 mai 1919 par 45.568 voix contre 11.029 il manifesta sa volonté d'être rattaché à la Suisse.

Les Vorarlbergeois envoyèrent des délégués à la Conférence de la Paix mais on leur refusa le droit d'exposer les revendications de leurs compatriotes.

Les délégués Vorarlbergeois tentèrent de s'adresser directement au président de la Conférence de la Paix, mais là encore, on ne fit pas droit à leur demande.

Le traité de Saint-Germain négligeant les vœux de ces habitants, comprit le Vorarlberg dans les limites du nouvel État d'Autriche. Cependant aucune raison d'intérêt politique général, ni aucune nécessité pour l'Autriche ne s'opposaient, semble-t-il, à ce que l'on

reconnut à ces populations l'exercice du droit de libre disposition.

En Bessarabie, un conseil national élu au suffrage universel vota, le 9 août 1918 « sur la base du principe que les peuples seuls doivent décider de leur sort » la réunion à la Roumanie « sa mère patrie ». La Conférence de la Paix sanctionna cet état de choses.

Les Roumains de Transylvanie élurent aussi des délégués qui réunis en assemblée à Sibiu ont proclamé à l'unanimité la réunion de la Transylvanie et du Banat à la Roumanie.

Enfin les populations de la petite île de Ada Kalch sur le Danube votèrent également leur réunion à la Roumanie.

Arrêtons-nous quelque peu à cette question de Fiume car sous des formes différentes, elle était au fond une question absolument identique à celle d'Aland.

A l'occasion du démembrement de l'ancien empire austro-hongrois, l'Italie demanda :

1° Les côtes de Dalmatie peuplées en grande majorité de populations serbes ;

2° La ville de Fiume peuplée en grande majorité d'une population italienne.

Sa demande étant basée dans le premier cas sur des « nécessités stratégiques » et sur ce fait que ces territoires lui avaient été promis par traité.

Pour Fiume sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : Fiume étant une ville italienne et sa population avait manifesté le désir d'être rattachée à l'Italie.

De son côté le royaume uni des Serbes, Croates et Slovènes réclamait la côte dalmate et Fiume en basant sa demande sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes parce que toute cette côte était peuplée dans son immense majorité par une race slave : la population italienne étant réduite à des groupements urbains dont Fiume était le principal et qu'il était impossible pratiquement de leur faire suivre un sort différent du reste du territoire.

Chose curieuse il y avait ainsi, malgré un point de départ commun, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, contradiction dans les réclamations respectives de la Serbie et de la Yougo-Slavie. Cela venait de ce qu'elles entendaient faire de ce droit un principe intangible devant s'appliquer d'une façon absolue.

D'après les conclusions auxquelles nous sommes arrivés, le problème devait en réalité être ainsi posé : dans quelles limites les aspirations des populations italiennes de Fiume d'être rattachées à l'Italie étaient-elles conciliables avec le droit à la vie de l'État des Serbes Croates et Slovènes; or ce port était indispensable à l'existence de l'État Yougo-Slave dont pratiquement c'était le seul débouché sur la Méditerranée : les côtes que cet État y possédait étant dépourvues de ports.

Comme le fit très bien remarquer, le président Wilson, dans une note adressée à la délégation italienne :

« Fiume par sa situation et par toutes les conditions de son développement n'est pas un port italien mais

un *port international* desservant les pays à l'est et au nord du golfe de Fiume. Les États que ce port dessert auront besoin de pouvoir *absolument* compter sur l'accès à leur débouché à la mer ».

Dès lors il ne saurait être question de donner Fiume à l'Italie. « Ce serait, dit-il, donner l'impression qu'on a mis ce port dont tous ces pays dépendent, principalement pour leur accès à la Méditerrannée, entre les mains d'une puissance étrangère dont il ne faisait pas partie intégrante et dont la souveraineté, si elle s'y était établie devrait inévitablement sembler étrangère et non pas indigène, ni identifiée à la vie commerciale et industrielle des régions que ce port doit desservir ».

Le président Wilson avait raisonné juste.

Les prétentions italiennes des Fiumains ne pouvaient pas être satisfaites parce que, ce faisant, on aurait porté une atteinte aux conditions vitales du royaume des Serbes, Croates et Slovènes et gêné les relations commerciales avec la Méditerrannée de la Hongrie, de la Roumanie, de la Tchéco-Slovaquie et de l'Autriche allemande. Il fallait donc exclure d'une façon absolue la remise de Fiume à l'Italie.

En fait, voici comment cette question fut tranchée :

Le problème de Fiume fut d'abord porté devant le Conseil suprême ; il donna lieu à de longues et laborieuses négociations qui bien vite ne présentèrent pas grandes chances d'aboutir, personne ne voulant faire de concessions. Le Président Wilson sans doute pour hâter le dénouement et faire tomber l'intransigeance italienne lança au peuple italien un message dans

lequel il lui expliquait longuement la question et l'invitait à renoncer à ses prétentions sur Fiume (avril 1920). Ce geste eut pour seule conséquence le départ immédiat de la délégation italienne à la Conférence de la Paix. Elle ne revint à Paris qu'en mai pour signer le traité de Versailles.

En août, de cette même année, le poète d'Annunzio essaya de brusquer à son tour le dénouement en se mettant à la tête des Fiumains et en proclamant comme état indépendant sous le nom de Régence italienne de Quarnero, la ville de Fiume et plusieurs îles de l'Adriatique.

Le gouvernement italien fut assez sage pour ne pas suivre l'équipée de cet homme, plus brillant poète que grand diplomate. La question finit par être résolue par des accords directs entre l'Italie et la Yougo-Slavie. L'accord fut enregistré dans le traité de *Rapallo* 12 novembre 1920) qui fit de Fiume un État indépendant (art. 4).

Cette solution ne semble pas très satisfaisante.

La ville de Fiume avec ses 25.000 habitants était vraiment une entité politique trop peu importante pour que l'on put en faire un État viable.

La preuve en est dans ce fait que l'activité du port de Fiume a considérablement diminué et qu'il est loin de posséder sa prospérité d'antan. Situation regrettable, mais facile à prévoir, et comparable à tous égards à celle de Dantzig dont on a voulu, par une méconnaissance remarquable des réalités, faire un État indépendant et qui périclite rapidement.

Avec un État aussi débile que celui de Fiume la

question de sa succession sera fatalement appelée à se présenter d'un moment à l'autre : le traité de Rapallo n'a donc pas résolu la question : il l'a seulement reculée. Enfin, en admettant même que cet État put être viable, il sera si faible que, pratiquement, il subira l'influence soit de l'Italie, soit de la Yougo-Slavie.

La question de Fiume sera dans ces conditions, à n'en pas douter, un nid de discordes futures entre ces deux États.

Cependant — et l'on ne saurait trop insister sur ce point — le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes n'a jamais pu exiger une telle solution. Le sort des millions d'habitants du royaume uni des Serbes, Croates et Slovènes (sans compter les autres populations directement interessées à la question de Fiume) ne devait pas être sacrifié à la volonté de 25.000 Italiens, d'ailleurs passablement exaltés par une propagande venue de l'étranger. Proclamer le Droit des peuples n'a jamais signifié qu'il n'y aurait plus de minorités : il y en aura toujours quoique l'on fasse.

Le droit des peuples ne peut pas non plus commander la sécession et l'érection en État indépendant d'une entité politique trop peu importante pour en faire un État viable : ce serait en faire un principe absurde d'anarchie et ériger en dogme l'abus du droit. Il aurait été préférable, croyons-nous, de laisser Fiume à la Yougo-Slavie dans laquelle elle se trouvait enclavée, quitte à donner, par un traité de protection des minorités, toutes les garanties dési-

rables aux Italiens qui l'habitaient et quitte aussi à réserver, si cela était nécessaire, certaines facilités dans le port aux États étrangers qui devaient en faire usage.

* * *

Parmi les anciens mouvements d'indépendance, basés sur le droit des peuples à disposer d'eux, que les nombreuses consécrations données à ce principe, allait faire éclater dans toute leur ampleur, il y a lieu de mentionner, par suite de son importance et de son très grand retentissement, le mouvement irlandais.

Retraçons-le rapidement. L'Irlande, île autrefois libre, fut progressivement colonisée par des « colons » envoyés par l'Angleterre et qui expropriaient purement et simplement les propriétaires irlandais. Petit à petit ces « plantations » anglaises furent faites sur une échelle de plus en plus vaste, si bien que, vers 1691, la colonisation par la force de l'Irlande par l'Angleterre était chose faite. L'Angleterre, tout d'abord, ne gouverna pas directement l'Irlande : elle en fit une sorte de dépendance, qu'elle fit gouverner, par une caste dominante à sa dévotion.

Devant les excès, toujours croissants perpétrés par les Anglais, en particulier l'application brutale des fameuses « lois pénales », qui avaient savamment organisé la persécution religieuse, la perfection dans le vice, disait Burke, pour imposer le triomphe de l'hégémonie protestante et, devant l'exemple entraînant de la Révolution d'Amérique,

les Irlandais se soulevèrent en 1798 contre leurs opresseurs. Ils furent écrasés. L'Angleterre imposa alors à l'Irlande l'Union de 1800, qui en faisant disparaître le Parlement d'Irlande, la lia législativement à l'Angleterre. Il n'y avait plus dorénavant qu'un « Royaume-Uni ». Les Irlandais n'acceptèrent point ce régime et presque de génération en génération, ils contestèrent par les armes le droit de l'Angleterre sur l'Irlande. Des insurrections eurent ainsi lieu en 1803, 1848 et 1867.

En 1914, ces efforts joints à des efforts constitutionnels avaient obtenu du Parlement britannique le Home Rule. Cet acte fut suspendu pendant la guerre, puis annulé ensuite par un acte divisant l'Irlande en deux pays.

Mais les proclamations des Alliés annonçant qu'ils combattaient pour le Droit, les libérations nationales qu'ils promettaient de consacrer s'ils étaient victorieux, puis plus tard l'entrée à leurs côtés, dans la guerre, des États-Unis qui s'étaient constitués les champions du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (1), tout cela devait insuffler aux nationalistes irlandais une ardeur nouvelle.

---

(1) Les Irlandais n'ont pas manqué, comme on le pense, de faire appel aux États-Unis. Mais l'Amérique resta sur la réserve pour des raisons qu'il n'est peut être pas impossible d'éclaircir.

Le Comité de Mansion House (de Dublin) composé des *leaders* nationalistes, sinn-feiners et ouvriers, rédigea un exposé sur le cas de l'Irlande (11 juin 1918) sous une forme d'adresse au président Wilson, et chargea le lord-maire de Dublin de la porter à Washington. Mais, comme l'adresse

Aussi devant cette menace de réaction dès 1916, des « prêtres, des professeurs, des chefs de parti, s'insurgèrent, proclamèrent l'indépendance de l'Irlande et jetèrent les bases d'une République Irlandaise ». Le gouvernement anglais envoya aussitôt des troupes qui écrasèrent la rebellion. Cependant le gouvernement britannique continua d'envoyer des troupes en Irlande. Les Irlandais furent de plus en plus privés de la liberté civile et sociale. Ce régime dura jusqu'en décembre 1918. Aux élections générales faites sous les auspices du gouvernement britannique, le peuple irlandais signifia par son vote,

---

n'avait pas été soumise à l'approbation du gouverneur militaire de l'Irlande, l'Angleterre refusa des passeports au voyageur ; quand l'adresse atteignit finalement les États-Unis, par l'intermédiaire de l'ambassadeur Page, la presse américaine, à une exception près, ne lui donna aucune publicité.

N'est-il pas permis de penser que c'était l'effet, sinon de la censure, du moins de ces persuasives directions que sait donner à la presse un gouvernement avisé ?

Une pétition, basée sur le droit des peuples, à disposer d'eux-mêmes fut adressée au président Wilson par 1.012 prêtres catholiques américains (*World*, New-York, 30 mars 1918).

« Nous, soussignés, prêtres catholiques du diocèse de New-York demandons respectueusement : que la justice applicable à tous, telle que vous l'avez formulée, laquelle doit être observée par l'ennemi aussi bien que par les alliés soit respectée au cours de la Conférence de la Paix ; que le respect par conséquent du grand principe qui exige que les peuples aient le droit de disposer d'eux-mêmes soit exigé en faveur de l'Irlande, comme en faveur des autres nations. Nous demandons que ces droits de l'Irlande conformément à votre fameuse énonciation de la doctrine américaine soient défendus par vous personnellement lors de la Conférence de la Paix et, nous croyons que la solution du douloureux problème qui depuis si longtemps se pose en Irlande, ajoutera ainsi un nouveau lustre à la grandeur de notre pays ».

son adhésion à la République irlandaise, c'était l'enjeu des élections en Irlande.

« Conformément à leurs engagements les représentants élus de la République irlandaise se réunirent en un congrès (Dail Eirann) à Dublin (1). Ils formèrent un gouvernement, nommèrent des titulaires aux différentes charges et commencèrent à exercer leur autorité (21 janvier 1919) ». Une armée républicaine irlandaise fut créée. Pour mater cette insurrection, la Grande-Bretagne voulut employer la force. De

(1) Il nous semble intéressant de reproduire ici la proclamation d'indépendance votée par le Dail Eirann : elle montre que les dirigeants irlandais entendaient justifier — et avec raison — leur mouvement en le basant sur le droit de libre détermination.

« Attendu que le peuple irlandais est de droit un peuple libre ; et attendu que pendant sept cents ans le peuple irlandais n'a jamais cessé de répudier la domination étrangère, et a à plusieurs reprises protesté contre elle les armes à la main ; attendu que la domination anglaise en Irlande est et a toujours été fondée sur la force et le dol, et est maintenue, par le moyen de l'occupation militaire, contre la volonté déclarée du peuple ;

Attendu que la République irlandaise a été proclamée à Dublin, le lundi de Pâques 1916, par l'armée républicaine irlandaise, agissant au nom du peuple irlandais; attendu que le peuple irlandais est résolu à conquérir et à conserver sa complète indépendance afin de servir l'intérêt public, de rétablir la justice, de pourvoir à la défense du pays, d'assurer la paix intérieure et la bonne entente avec toutes les nations, et de constituer une politique nationale basée sur la volonté du peuple, avec des droits et des avantages égaux pour tous les citoyens ;

Attendu que, au seuil d'une nouvelle ère de l'histoire, les électeurs irlandais ont, aux élections générales de décembre 1918, saisi la première occasion de déclarer par une majorité écrasante leur inébranlable fidélité à la République irlandaise :

POUR CES MOTIFS :

Nous, représentants élus de l'ancien peuple irlandais,

très nombreuses troupes— 78.000 hommes — furent débarquées en Irlande et chargées au moyen des pires violences, par la terreur, de faire respecter la souveraineté britannique. Pour justifier cette politique, le gouvernement britannique invoqua la « restauration de l'ordre en Irlande » (loi de 1920). Devant la résistance furieuse des Irlandais, qui conduisirent une longue guerre de guerillas, l'armée impériale anglaise échoua. Non seulement la Grande-Brategne ne put rétablir son autorité, mais elle ne put détruire l'administration civile constituée par la République irlandaise (1). Ce gouvernement fut définitivement

---

réunis en Parlement national, ratifions au nom de la nation irlandaise l'établissement de la République irlandaise, et prenons en notre nom et en celui de notre peuple, l'engagement de rendre cette déclaration effective par tous les moyens en notre pouvoir, de décréter que les représentants élus du peuple irlandais ont seuls qualité pour faire des lois obligatoires pour le peuple d'Irlande et que le Parlement irlandais est le seul Parlement auquel ce peuple donnera son allégeance.

Nous déclarons solennellement que le gouvernement de l'étranger en Irlande est une violation de nos droits nationaux que nous ne tolérerons jamais et nous demandons l'évacuation de notre pays par les troupes anglaises d'occupation. Nous demandons pour notre indépendance nationale la reconnaissance et l'appui de toutes les nations libres du monde, et nous proclamons que cette indépendance est pour l'avenir une condition préalable de la paix internationale.

Au nom du peuple irlandais, nous confions humblement notre destinée au Dieu tout-puissant qui a donné à nos pères le courage et la résolution de persévérer pendant des siècles d'une impitoyable tyrannie et, forts de la justice de la cause qu'ils nous ont léguée, nous invoquons sa bénédiction divine sur cette dernière phase de la lutte que nous avons pris l'engagement de soutenir jusqu'à la conquête de la liberté.

(1) Les Irlandais avaient créé des tribunaux irlandais : ils portèrent tous spontanément leurs différends devant eux, délaissant complètement les tribunaux réguliers anglais qui n'eurent bientôt plus d'affaires à examiner.

établi, puis fut reconnu et adopté comme seul gouvernement légitime par 90 pour cent des Irlandais.

Conscient de son impuissance, le gouvernement britannique se décida à négocier avec le Dail Eirean et à accorder à l'Irlande l'autonomie intérieure.

Le 20 juillet 1921, le gouvernement anglais proposa à l'Irlande de lui reconnaître le statut d'un dominion sous condition toutefois de certaines réserves stratégiques (1) et économiques.

Le 30 août le Dail Eirean rejetait cette proposition réclamant « d'une manière irrévocable » la séparation complète avec l'Angleterre. Une conférence fut réunie à Londres en octobre 1921 pour tenter d'aboutir à un accord. Finalement les Irlandais acceptèrent avec quelques modifications les bases proposées par l'Angleterre. Un traité signé le 6 décembre 1921 reconnut l'État libre d'Irlande qui devenait un dominion de l'Empire britannique (2).

---

(1) Une des raisons primordiales de la servitude que subit pendant si longtemps l'Irlande est la valeur stratégique de sa position navale.

Dans un manifeste, daté du 18 janvier 1918, la Ligue navale anglaise insistait sur le rôle des ports irlandais, escales ou aboutissants de toutes les voies commerciales sillonnant l'Atlantique et des mers plus éloignées encore. « L'Océan de l'air », disait-elle, « la surface de la mer, l'attaque et la défense sous-marines sont sous le contrôle des ports irlandais occidentaux ». Et, plus loin : « L'Irlande est le Héligoland de l'Atlantique. Elle menace la côte atlantique des deux Amériques de Punta Arenas en Patagonie à Québec... L'Irlande est la clef de l'Atlantique, la forteresse qui garde les grandes routes commerciales du monde ».

L'Angleterre considérait que la liberté de l'Irlande serait la liberté des mers, comme sa servitude était l'asservissement de la mer à celui qui possède ses ports. Faut-il s'étonner qu'elle ait tant tardé à la libérer ?

(2) V. ce texte dans le *Temps* 8 décembre 1921.

Aujourd'hui l'Irlande demande son admission dans la Société des Nations : elle sera certainement accueillie comme Dominion par la prochaine assemblée en septembre 1923 : de ce fait son indépendance sera définitivement consolidée.

On constate ici l'échec de la politique de force contre la volonté unanime d'une population consciente de son droit. Cet exemple vient donner dans les faits un démenti très net à ceux qui prétendent que « le pouvoir » de disposer du territoire national appartient exclusivement à l'État.

La sécession de l'Irlande — tout comme celle des États-Unis d'Amérique et celle de la Norvège, prend sa source dans le refus de vouloir vivre sous des lois « étrangères » : elle nous montre que le vouloir vivre collectif ne peut être imposé par la force.

De nouvelles aspirations des peuples se sont enfin fait jour, cherchant, elles aussi, une base dans le droit de libre disposition, en Égypte et dans l'Inde.

L'origine du mouvement nationaliste égyptien remonte à 1805 environ. Le pacha d'Égypte Mehemet Ali, après des luttes patientes et longues, était arrivé à conquérir *en fait* l'indépendance de l'Égypte, bien qu'en droit il fut le vassal du sultan de Constantinople. Par la suite, ce pays retomba sous le contrôle de l'Angleterre, elle y entretint un consul général, qui était le véritable maître de l'Égypte. C'était la situation dans laquelle se pays se trouvait en 1914 au moment où va s'ouvrir le conflit mondial. Un mouvement national, dont les débuts remontent à 1910 environ, s'organisa et s'étendit peu à peu contre

cette domination anglaise. Le 18 décembre 1914 l'Angleterre proclama l'abolition de la suzeraineté turque sur l'Égypte, mais elle la remplaça aussitôt par la proclamation du protectorat anglais. Le mouvement nationaliste égyptien ne fit dès lors que s'accroître, exalté encore par les proclamations des puissances alliées qui disaient combattre pour la liberté des peuples. Ce mouvement devint assez fort pour obliger finalement l'Angleterre à proclamer le 28 février 1922, l'abolition du protectorat et la reconnaissance de l'Égypte comme état indépendant. La situation de l'Égypte n'est point encore complètement liquidée aujourd'hui : le gouvernement égyptien négocie avec l'Angleterre sa charte d'indépendance, mais les négociations ne vont que fort lentement, étant donné la mauvaise volonté de l'Angleterre, qui ne peut se décider à abandonner une partie de son empire. Toutes ces dernières années, la politique anglaise a essayé de s'imposer en Égypte par la force, témoin en 1919 où les mitrailleuses britanniques ont été mises en action contre la population égyptienne. Jusqu'à présent cette politique de force a été tenue en échec par l'inflexible volonté des Égyptiens : la force peut bien primer le droit à certains moments : mais elle ne peut pas le supprimer.

Dans les Indes anglaises un mouvement nationaliste analogue au mouvement nationaliste égyptien se dessine contre la domination britannique : ce mouvement a pris ces dernières années une assez grande extension et le gouvernement britannique a dû, dans certaines régions, faire respecter ses lois et son auto-

rité par la force. Le mouvement n'a pas encore pris aujourd'hui une ampleur très dangereuse, mais les temps ne sont pas sans doute très éloignés où comme l'Égypte, les Indes feront reconnaître leur indépendance.

De nombreuses nations nouvelles seront ainsi appelées, d'ici quelques années à la vie. Le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes nous apparaît donc comme ayant pris dans le monde entier une grande extension. Il nous apparaît aussi comme une de ces idées-forces qui seront sans doute appelées à transformer la structure politique du monde.

TROISIÈME PARTIE

# Etude Théorique

DE LA

# Question d'Aland

L'esquisse que nous venons de tracer à grands traits de la théorie du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes nous a permis de dégager les principes qui nous étaient indispensables pour examiner au fond la question d'Aland. Elle nous a surtout indiqué comment le problème devait être posé et quelle méthode il sera nécessaire d'employer pour arriver à sa solution.

La population d'Aland, s'appuyant sur le droit des peuples à disposer d'eux, a manifesté sa volonté d'être rattachée à la Suède, était-il possible de concéder l'exercice de ce droit aux Alandais ?

Voilà quel est en réalité le problème que nous avons à résoudre. Pour ce il faudra rechercher si l'on pouvait concilier le droit à la vie de la Finlande avec le droit des Alandais : le premier, ne devant pas être sacrifié au second. C'est là une pure question de fait et seul un examen minutieux des répercussions possibles de la sécession d'Aland, s'étendant à tous les domaines, nous permettra de dire si l'on pouvait ou non faire droit à leurs si émouvantes réclamations.

### *Le plébiscite alandais*

Des questions préjudicielles, nous l'avons vu, doivent tout d'abord être résolues : le vœu des Alandais d'être rattaché à la Suède était-il l'expression de la volonté d'une importante majorité ?

Ce vœu était-il spontané et profond ?

***

Dans la réalité le désir des Alandais d'être rattaché à la Suède peut être considéré comme profond et unanime.

Ce qui montre avec évidence l'intensité de ce désir ce sont leurs manifestations renouvelées et échelonnées sur une longue période temps.

Dès le 20 août 1917, au plus fort de la guerre européenne, les Alandais font déjà entendre leur voix. Le 31 décembre de la même année ils organisent un premier plébiscite qui recueille plus de 7.000 signatures. En juin 1919 un second plébiscite en faveur du rattachement à la Suède recueille 9.375 signatures d'approbation soit 93 pour cent de la population active appelée à faire connaître son opinion.

En dehors de ces plébiscites, les Alandais firent entendre nettement leur désir d'être rattachés à la Suède, en envoyant des délégations auprès de la Conférence de la paix, en adressant appels sur appels aux puissances alliées. Leur dernière proposition fut qu'un plébiscite vint décider si l'archipel resterait finlandais ou deviendrait suédois.

Sans vouloir nier cette volonté des Alandais de devenir Suédois, ne peut-on en diminuer la portée, en discutant les motifs qui les ont poussés à désirer leur réunion à la Suède ?

***

Il importe tout d'abord de constater que ce vœu des Alandais est relativement ancien puisqu'il semble s'être manifesté pour la première fois après la prise de la forteresse de Bomarsund en 1857 par les Anglo-Français. M. Léouzon le Duc dans son livre sur les îles d'Aland relate que, visitant ce pays en 1884, il a constaté chez les Alandais un souvenir tenace de leur origine suédoise et une aspiration à retourner à leur ancienne patrie.

Il a fallu la guerre de 1914 pour réveiller ces aspirations. Pour quelles causes ?

On a essayé d'expliquer ce réveil *uniquement* par des raisons politiques : les Alandais, peuple conservateur, se seraient tournés vers la Suède, pays de l'ordre, par aversion de la Finlande alors en proie au bolchevisme : les excès de la garnison russe qui était cantonnée dans l'archipel leur avaient fait fort peu apprécier ce régime. Un des délégués alandais à Paris déclarait à ce sujet : « Nous les avons vu, les Bolchevistes, installés dans nos fermes, et requisitionnant tout : faces de tigres et de léopards, ongles griffus, regards féroces » (*Paix des peuples*, *p.* 522).

Ils gardaient de ce contact un fort mauvais souvenir et redoutaient à juste titre que ce régime ne leur fût importé de Finlande. Après la répression du bolchevisme en Finlande, ils auraient continué à désirer d'être rattachés à la Suède, par crainte que le gouvernement finlandais ne fut pas assez fort pour maîtriser dans l'avenir, de nouveaux troubles. A cela s'ajoutait aussi la crainte, le cas échéant, de retomber sous la domination russe. Telles sont, a-t-on dit, les *uniques*

raisons des aspirations alandaises et de conclure « c'est un désir factice, suscité par des circonstances passagères » *(Mémorandum Finlandais, J. O.* S. D. N., p. 5).

On ne pouvait par suite, disait-on, baser un changement de souveraineté sur un « caprice » de la population alandaise, sur un « désir factice » qu'elle désavouerait sans doute bientôt.

Ces arguments seraient certes impressionnants, s'ils correspondaient à l'exacte vérité. A vrai dire, il semble difficile de nier que ces « circonstances passagères » n'aient point eu d'influence sur les Alandais ; mais ce n'est pas là, le seul, ni même le principal motif de leur désir.

« Pour les Alandais, en effet, écrivent les rapporteurs, la réunion à leur patrie d'autrefois est surtout une question de nationalité. Ils voient dans la Suède la gardienne naturelle de leur langue, de leurs coutumes, de leurs traditions séculaires dont ils sont fiers, auxquelles par dessus tout ils sont attachés. Plus que la domination russe, ils redoutent la domination finnoise qui amènerait leur dénationalisation progressive, l'absorption de leur population restée pure de tout mélange ethnique par une race dont ils ignorent la langue et détestent l'envahissement.

Ces craintes ne sont d'ailleurs pas imaginaires au dire des rapporteurs.

« Des statistiques très suggestives, écrivent-ils, ont été placées sous nos yeux touchant l'expansion de la race finnoise qui la porte régulièrement vers

l'ouest, vers la côte, vers les archipels voisins où l'on manque de bras.

« La Suède étant plus proche d'Aland que la Finlande continentale, il est très compréhensible que l'instinct de la conservation ainsi qu'un *attachement réel* né de leur extraction suédoise, des souvenirs du passé et des relations constantes, aient fait évoluer vers elle les esprits et les cœurs de ces paysans et de ces marins, confinés à l'extrémité du territoire finlandais dans un isolement propre à développer une mentalité insulaire très prononcée et un patriotisme essentiellement local » (Rapport, p. 26).

Ils écrivaient encore ailleurs : « Nous admettons que la crainte nourrie par les Alandais d'être peu à peu submergés par l'invasion finnoise est parfaitement justifiée ».

Tel est le fondement essentiel du mouvement séparatiste alandais : il ne semble donc pas qu'il s'agisse d'un « désir factice » engendré par des « circonstances passagères » !

D'autres raisons intéressées peuvent-elles avoir influencé les Alandais ? Des motifs économiques ? Nullement : ils entretiennent avec la Suède et la Finlande des relations économiques à peu près égales.

Le mouvement alandais n'a donc pas été guidé par des calculs intéressés ni suscité par des motifs passagers.

Reste maintenant à rechercher s'il fut spontané. On a prétendu — en Finlande pour préciser — que le mouvement était indécis au début et que c'est

grâce à l'appui de la Suède qu'il a pris une certaine ampleur.

Il se peut qu'il y ait eu au début — c'est fatal — quelques flottements et quelques encouragements suédois : cependant la part de ces derniers ne doit pas être exagérée et l'on ne peut reprocher à la Suède, aucun acte incorrect. Quoiqu'il en soit, le mouvement prosuédois a pris *très rapidement* une netteté et une ampleur indiscutable. Les enquêteurs de la Société des Nations déclarent ainsi : « Quant à nous, le langage qui nous a été tenu par le comité exécutif du Landsting d'Aland et les manifestations silencieuses et d'autant plus impressionnantes des délégations de toutes les paroisses à laquelle nous avons assisté à Marienhamn nous ont donné la conviction qu'un nouveau plébiscite, s'il était autorisé, consacrerait à une *majorité écrasante*, à une *quasi unanimité*, le vœu de la réunion à la Suède ».

L'unanimité et la pureté des sentiments de la population alandaise étaient donc indiscutables.

***

Ces points préliminaires établis, il faut rechercher maintenant dans les faits, si l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes par les Alandais aurait été en mesure de porter atteinte aux conditions vitales de l'État finlandais.

Cette sécession pouvait être fatale à la Finlande aux points de vue suivants : soit au point de vue stratégique, soit au point de vue politique intérieure

ou politique extérieure, et enfin au point de vue économique.

### § I. — *Les obstacles stratégiques*

A considérer la situation géographique de l'archipel, placé entre les côtes de Suède et de Finlande, et à distance à peu près égale de l'une et de l'autre, il semble logiquement que l'intérêt militaire que ces deux pays peuvent lui attacher doive être à peu près équivalent.

« La Suède et la Finlande, écrivent les rapporteurs (R. p. 30), ont chacune un intérêt évident à être maîtresse des îles d'Aland. Mais nous ne voyons pas que l'intérêt suédois doive primer l'intérêt finlandais et le second être sacrifié au premier ».

Les intéressés ne sont naturellement pas de cet avis.

Les Finlandais déclarent que la possession d'Aland est indispensable pour leur sécurité militaire. Voici les raisons qu'ils invoquent. Nous les trouvons exposées en détail par un Finlandais, M. Ugla, dans un article de *la Paix des Peuples*, p. 427 ».

« L'importance stratégique des îles d'Aland, dit-il, est pour la Finlande plus grande encore que pour la Suède. En effet, grâce à la facilité des communications entre le continent finlandais et les grandes îles par l'archipel dont les eaux pendant une grande partie de l'année se couvrent d'une glace praticable, une puissance à laquelle appartiendrait Aland pourrait facilement débarquer des troupes dans les parties bien peuplées de la Finlande méridoniale et occidentale ».

Et M. Ugla d'ajouter comme deuxième argument ceci :

« La Finlande plus menacée que la Suède par la remise entre des mains étrangères des îles d'Aland, est en même temps plus apte que la Suède à prendre des mesures nécessaires pour la défense des îles, car les *communications de la Suède avec elles sont difficiles à entretenir* en temps de guerre et exposées au danger d'être coupées si la Suède ne se procure pas une flotte de guerre ».

De prime abord, la première objection posée semble impressionnante mais l'auteur des lignes précitées, en voulant en ajouter une seconde a porté atteinte, par là même, à sa première objection. Le danger d'une invasion suédoise en Finlande par Aland ne semble pas, au point de vue purement militaire bien dangereuse.

En premier lieu l'armée suédoise débarquée à Aland aurait, étant adossée à la mer, des lignes de communications et de ravitaillement très précaires : il faudrait à la Suède une flotte très puissante et qui régnât sans conteste. Cette armée serait engagée dans de mauvaises conditions contre un ennemi en bien meilleure posture, puisque l'armée finlandaise aurait des lignes de communications sûres et bien établies (1).

(1) A l'appui de cette assertion on peut citer l'échec de l'expédition des Dardanelles causée aussi par le fait que le corps expéditionnaire se trouvait engagé dans des conditions stratégiques très défavorables.

Matériellement il ne serait pas possible de faire passer sur la glace depuis Aland en Finlande, une armée bien considérable : le fait matériel du passage d'une armée moderne, qui entraine une circulation énorme, se heuterait à des difficultés de passage tels sur la glace (1) que cette opération deviendrait bien improbable.

L'opération serait en outre rendue hasardeuse par le fait que cette armée serait sous la menace perpétuelle de voir ses arrières coupés par une fonte de glace imprévue. C'est ainsi qu'en 1809 un détachement russe fut isolé et détruit à Aland.

Les Finlandais émettent encore d'autres craintes.

La Suède, une fois en possession des îles, pourrait, dit-elle, fermer à sa guise le golfe de Bothnie, puisque la voie de navigation la plus facile et presque la seule usitée est la mer d'Aland. Ce danger serait surtout à craindre en hiver où les glaces bloquent entièrement le passage entre la côte finlandaise et Aland.

Nous ferons simplement remarquer que le même danger pourrait se produire, Aland étant finlandaise. La Suède pourrait établir dans la mer d'Aland une barrière navale constituée par des torpilleurs, des sous-marins, des mines, etc., et fermer en fait le débouché de la mer d'Aland.

Qu'Aland soit suédoise ou non, ce danger est donc à peu près identique.

(1) Pour voir les difficultés auxquelles on se heurte on n'a qu'à se reporter au récit fait de cette traversée par M. Léouzon le Duc dans son livre le *Renne*.

Si les Finlandais ont la crainte d'une Aland suédoise, les Suédois ont la crainte aussi justifiée d'une Aland finlandaise.

Ils craignent que la proximité de l'archipel des côtes suédoises ne permette à la puissance qui le possède de s'en servir comme base pour débarquer des troupes aux portes de Stockholm. Et les Suédois invoquent l'histoire qui fournit en effet quelques exemples de cette opération.

Mais là encore, croyons-nous, il importe de ne pas exagérer le danger : la précarité des lignes de communications d'une armée placée le dos à une mer sur laquelle la navigation est souvent difficile et dangereuse, la mauvaise situation dans laquelle les corps ennemis seraient engagés contre des défenseurs disposant d'excellentes moyens de communication, atténuent très sensiblement les craintes que les Suédois peuvent avoir.

Ainsi la possession d'Aland offrait pour la Suède et pour la Finlande un intérêt stratégique égal. Il semble donc qu'au point de vue stratégique, le détachement d'Aland n'aurait pas pu entrainer pour la Finlande des conséquences susceptibles de la mettre dans une situation militaire difficile : ce qui, en effet, avait été conciliable avec la sécurité de la Suède aurait pu inversement l'être pour la Finlande.

Ces considérations stratégiques ne sauraient d'ailleurs avoir de valeur qu'en cas de guerre entre la Suède et la Finlande.

« Or, cette pensée, écrivent les rapporteurs, ne paraît pas concevable à un esprit sérieux ». Toutefois per-

sonne ne peut répondre de l'avenir. En admettant un avis opposé sur cette question des relations suédo-finlandaises, tout le monde est d'accord pour déclarer que « la possession des îles n'a une incontestable valeur militaire aux yeux des Suédois et des Finlandais que s'ils redoutent de les voir tomber au pouvoir d'une grande puissance. En possession de cette éventualité, il est des moyens étrangers à l'attribution de l'archipel à l'un ou l'autre état et dont nous parlerons en traitant de leur neutralisation ».

Que les îles d'Aland, donc, soient dévolues à la Suède ou à la Finlande, on était obligé de les neutraliser d'une façon particulièrement efficace. Ces deux pays étaient également disposés à donner toutes les garanties à cet égard.

Cette circonstance particulière, qui créait pour ainsi dire, une servitude au profit de l'État non possesseur d'Aland — servitude basée sur les besoins de sa sécurité nationale — était aussi de nature à écarter les obstacles d'ordre stratégique, qui auraient pû s'opposer au détachement d'Aland de la Finlande.

### § II. — *Les osbtacles de politique intérieure*

Il y a, touchant une séparation éventuelle d'Aland de la Finlande toute une question politique intérieure, à laquelle on a attaché beaucoup d'importance, question qui a son origine dans la composition ethnographique de la population finlandaise.

Trois cent cinquante mille Suédois forment en Finlande une minorité très importante par sa valeur

culturelle et économique. C'est là, peut-être, l'élément le plus cultivé de la Finlande. Cette minorité est restée fidèlement attachée à la culture suédoise. Comme l'écrivent les rapporteurs (p. 80) elle s'efforce de maintenir le caractère de sa nationalité d'origine à côté de la majorité finnoise prépondérante et d'entretenir avec elle des relations cordiales, tout en conservant des rapports intimes avec la Scandinavie ». Or « cette minorité s'est hautement prononcée contre la séparation des îles, sauf dans quelques journaux de l'Ostrobothnie et du Nyland ».

Quelles sont les raisons de cette attitude hostile vis-à-vis des revendications des Alandais qui sont leurs frères de race ?

Il existe entre la majorité finnoise et la minorité suédoise en Finlande une certaine méfiance : les Suédo-Finlandais craignent, que la séparation d'une population suédoise en Finlande n'accentue encore cette tension et n'amène les Finnois à des représailles contre eux.

« L'accord entre les deux fractions inégales déclarent les chefs du parti suédois serait compromis irrémédiablement si Aland était cédée à la Suède. Il en résulterait une amputation du territoire national contre laquelle les Suédois protesteraient à l'égal des Finnois. Mais en outre, l'amertume que ces derniers en ressentirait ne tarderait pas à se changer en haine aussi bien contre leurs compatriotes de souche suédoise que contre les Suédois du royaume.

Les Finnois sont vindicatifs et leur vengeance s'exercerait d'abord sur leurs malheureux associés.

La perte d'Aland causerait par conséquent un mal irréparable à la minorité suédoise. De là, on conclut : « Il semble que si l'opinion publique européenne se préoccupe de l'intérêt de 25.000 Alandais elle ne saurait à plus forte raison rester insensible à celui de 350.000 suédois finlandais leurs frères, qui ne peuvent, en aucune façon vivre séparés du reste de la Finlande, où leurs groupements s'enchevêtrent souvent avec les agglomérations finnoises ». (Rapp., p. 30) .

L'opposition de l'élément suédois de Finlande au détachement éventuel d'Aland n'est pas surprenante, quand on en connaît les raisons que les rapporteurs eux-mêmes ont pris le soin de nous exposer.

Dans quelque État que ce soit, il y aura fatalement, à des degrés plus ou moins élevés, de la part des éléments restant fidèles à cet État, une opposition contre le détachement d'une collectivité peuplant une portion du territoire, car, il y aura toujours parmi eux, des intérêts quelconques lésés par cette sécession. Mais lorsqu'on recourt à un plébiscite, on l'organise seulement dans la partie du territoire, qui demande la sécession et non pas dans l'ensemble du territoire de l'État intéressé.

Les frontières de l'État englobaient le territoire sujet à la sécession parce que la majorité de ceux qui le peuplaient, désirait alors vivre sous la souveraineté de l'État : le jour où ils ne le voudront plus, ce sera à eux de choisir leur propre sort — *en tant naturellement qu'il sera possible de leur reconnaître l'exercice du droit de libre disposition* — mais non au reste de la collectivité étrangère à ce territoire.

S'il en était autrement, on ne saurait envisager aucune application pratique du droit de libre disposition, car, les habitants d'un territoire qui désirent se détacher, seront toujours en minorité, jamais un État, on le pense bien, ne consentira à s'amputer lui-même. Il eut été sans doute fort regrettable que l'influence politique des Suédois de Finlande fut diminuée : mais cela n'était pas une raison suffisante pour mettre obstacle à l'exercice du droit de libre disposition pour les Alandais, d'autant moins que cet inconvénient aurait pu être facilement évité en insérant, par exemple, dans la Constitution finlandaise des garanties destinées à protéger cette minorité suédoise.

Cette objection toute sentimentale posée par les rapporteurs, pour impresssionnante qu'elle soit au premier abord, n'est en réalité, pas de celles qui pouvaient s'opposer grandement à la sécession éventuelle d'Aland.

### § III. — *Les obstacles diplomatiques*

Ce sont là des questions des plus importantes et aussi des plus délicates.

Il importe de rechercher avec grand soin si le détachement d'Aland de la Finlande n'aurait pas été à même de donner naissance à une situation diplomatique dangereuse, dans les contrées scandinaves.

« Cette séparation, écrivent les rapporteurs, jeterait au cœur de la majorité finnoise des ferments d'irritation et de rancune qui entraîneraient peut-être un jour la République finlandaise dans des combinaisons et des alliances politiques dirigées contre la Suède ».

N'y aurait-il pas lieu, en somme, de craindre que la sécession d'Aland ne créât, à une échéance plus ou moins lointaine un « *casus belli* » entre la Suède et la Finlande ?

La République finlandaise est un état jeune, donc susceptible. L'amputation d'un territoire auquel elle tenait tant, aurait certainement créé chez elle des sentiments de rancune très accentués contre la Suède qui lui serait apparue comme ayant été la cause indirecte, l'auteur — il n'y a qu'un pas — de ce dépouillement. De là une hostilité probable entre les deux pays, et même, d'autant plus probable que, Finlandais (ceux-ci ayant été bon gré, mal gré entrainés dans la politique russe) et Suédois n'ont jamais vécu en parfaite harmonie.

Aland pourrait ainsi devenir pour la Finlande une sorte de terre « irredente » . Ces situations territoriales sont un terrain fertile en prétextes d'hostilité et en causes de guerre.

L'histoire n'en fournit que trop d'exemples. L'intérêt suprême de la Paix, dont le maintien doit être la fin de toute l'activité internationale, et, dont la rupture peut porter un coup fatal à la vie des États, plus encore à la Finlande qu'à d'autres, s'opposait d'une façon absolue à ce que l'on créât une telle situation.

Reste toutefois à rechercher si le maintien du *statu quo* n'entraînerait pas, lui aussi, de graves inconvénients. Du côté suédois, c'est certain, la cession d'Aland aurait d'heureuses conséquences ; mais que penser de la solution opposée ? Depuis 1809, soit depuis

plus d'un siècle les îles sont détachées de la Suède. Elles n'ont pas été, du fait exclusif de la Suède une cause de conflits. Toutes les complications sont nées, nous l'avons vu, de ce que la Suède pouvait légitimement, quant aux apparences tout au moins, craindre une poussée de la Russie, poussée qui eut comme base militaire Aland et dont l'objectif était Stockholm sa capitale. La situation est aujourd'hui différente et la Suède n'a pas à redouter de la Finlande une telle opération. En outre il est possible d'éliminer les craintes suédoises par une neutralisation efficace de l'archipel. Sa situation étant ainsi modifiée, l'archipel restant finlandais ne saurait autant évidemment qu'il est possible de le prévoir, devenir une source de conflits.

En résumé donc nous voyons que d'une part la sécession d'Aland pourrait engendrer des sources de conflits possibles, tandis que son maintien sous la souveraineté finlandaise moyennant une garantie de stricte neutralisation ne peut que maintenir la paix : entre ces deux alternatives il n'y a point à hésiter.

Ce n'est pas tout d'ailleurs.

La Finlande est un État jeune et relativement faible. Elle a, du fait de la guerre ou elle fut entraînée par la Russie, subi de graves dommages : enfin elle est venue à l'indépendance et à la vie dans des conditions particulièrement difficiles : profondément troublé par la révolution bolcheviste, l'ordre intérieur n'y put être établi qu'après une dure et longue guerre civile. On comprend aisément que dans ces conditions, au moment où elle commence à peine à entrer en convales-

cence, la sécession d'un territoire auquel elle tient tant, et qui, pour elle, est d'une certaine importance lui porterait — pour peu grave même que soit l'atteinte — un coup dont elle pouvait bien ne pas se relever.

Sans être trop pessimiste, il était en effet facile d'en prévoir les sérieuses conséquences.

La Finlande aurait été entraînée — c'était fatal — dans des complications extérieures, et sans doute dans une guerre pour l'avenir, circonstances toujours dangereuses pour un État fort, beaucoup plus redoutables encore pour la Finlande en raison des répercussions qu'elles n'auraient pas manqué d'avoir à l'intérieur.

Les éléments révolutionnaires qu'elle avait pu déjà à peine mater n'auraient-ils pas profité des embarras extérieurs de l'État pour renouveler leurs tentatives et conduire leur pays à l'anarchie ? Enfin la situation financière de la Finlande était déjà peu brillante : des conflits extérieurs par leurs répercussions économiques et financières n'auraient-ils pu l'acculer à la ruine ?

Nous ne devons pas oublier qu'au-dessus du droit des Alandais à disposer d'eux-mêmes, il y a le droit à la vie de la Finlande, qui est au fond le droit des Finlandais à disposer d'eux.

La sécession d'Aland, par ses graves répercussions politiques aurait certainement mis en péril la vie de la Finlande et porté ainsi des atteintes intolérables au droit des Finlandais à disposer d'eux. Comment

dans ces conditions ne pas s'opposer à cette éventualité ?

Il faut songer aussi qu'au point de vue de la paix générale la consolidation de la Finlande a une grande importance. L'impérialisme panslaviste renaîtra un jour ou l'autre : le meilleur obstacle a lui opposer n'est-il pas de consolider, d'aider à vivre et à prospérer, pour qu'ils puissent mener une existence indépendante, les États qui sont sortis de la désagrégation de l'ancien empire des czars ?

La Finlande en particulier est « un de ces boulevards de la paix » dans le Nord de l'Europe.

Comment par suite ne pas souscrire à cet avis des rapporteurs ? « Nous souhaitons que la Finlande se fortifie sous l'heureuse influence de la Société des Nations et qu'elle entre dans la constellation des États scandinaves après l'aplanissement de la question d'Aland. Ce serait l'honneur de notre tâche de contribuer à cet apaisement et d'attirer en même temps encore plus de sympathie à un État qui a fait de si nobles efforts pour prendre rang parmi les plus énergiques, les plus travailleurs, les plus cultivés ».

Reste enfin une dernière considération mise en relief par les rapporteurs : « Il ne faut pas oublier les services que la Finlande a rendu à d'autres encore qu'à elle-même en repoussant après une lutte acharnée l'assaut du communisme bolchevique. Si elle avait succombé, la porte aurait été ouverte à l'expansion révolutionnaire et sans doute la Scandinavie aurait été la première menacée. On témoignerait une singulière reconnaissance à la République finlandaise à

vouloir la priver d'un territoire auquel elle attache le plus grand prix. Une telle humiliation serait cruellement sensible à tout pays, plus encore à un pays qui a besoin de lui comme il a besoin d'elle ».

En conclusion donc au point de vue politique, la cession d'Aland aurait porté une atteinte essentielle aux conditions vitales de la République Finlandaise actuelle.

### § IV. — *Les obstacles économiques*

Que penser de la sécession d'Aland au point de vue économique ? Selon que l'on consulte des documents suédois ou des documents finlandais on y trouve démontré, d'une façon prétendue irréfutable, que les Alandais entretiennent le commerce de beaucoup le plus important avec la nation d'où émanent les documents.

Sans vouloir mettre en doute la bonne foi de leurs auteurs il semble difficile de les concilier. Pour savoir où est la vérité, le mieux est de sérier les questions et d'admettre ce qui semble le plus vraisemblable.

Un premier point certain tout d'abord, c'est que l'importance d'Aland au point de vue économique est minime. Par suite on peut conclure *a priori* que, vis-à-vis des deux nations voisines, Suède et Finlande, l'archipel n'entretient pas des relations économiques telles que sa disparation puisse jeter un trouble essentiel dans le commerce de ces deux nations : le commerce des Alandais n'est essentiel ni à la Suède ni à la Finlande.

Ceci dit, il est très difficile de se prononcer avec certitude sur le point de savoir si Aland entretient des relations commerciales plus importantes avec la Finlande qu'avec la Suède ou inversement. Sur ce sujet, d'un côté, comme de l'autre, les renseignements précis, les chiffres qui pourraient départager tout le monde font absolument défaut. Les statistiques suédoises en effet n'ont pas une rubrique spéciale pour le trafic avec l'archipel : il est englobé sous la rubrique du trafic général avec la Finlande. Les statistiques finlandaises manquent, aucune frontière douanière n'existant entre l'archipel et la métropole.

De là, pour fournir quelques précisions, l'obligation de recourir à des calculs très subtils, dans lesquels il entre une grande part de subjectivité et qui sont, de ce fait, totalement dénués de valeur objective.

Cette observation préalable posée, nous allons examiner successivement les dires des intéressés.

Les membres de la mission officielle suédoise, chargée d'étudier la question d'Aland, ont déclaré aux rapporteurs que « dans leur opinion le commerce que les îles font avec la Suède est bien aussi considérable que celui qu'elles font avec la Finlande.

M. Uggla, finlandais, reconnait (*Paix des peuples*, *p.* 426) qu'au point de vue économique, Aland n'est pas sans liens avec la Suède, vendant à Stockholm principalement ses cargaisons de bois. Les Alandais expédient aussi en Suède du beurre et du poisson. Les Alandais affirment de leur côté, que leur commerce est beaucoup plus important avec la Suède

qu'avec la Finlande. Mais ils n'ont fourni à l'appui de cette affirmation aucun chiffre précis.

Les Finlandais prétendent que c'est avec eux qu'Aland entretient les relations commerciales les plus élevées.

L'exportation d'Aland en Finlande serait plus forte que l'exportation vers la Suède. On en donne comme preuve la vente du hareng salé d'Aland aux foires d'Abo et d'Helsingfors, qui fut de 6.263 tonneaux, pour Abo seulement, en 1919, contre 50 tonneaux exportés en Suède.

Pour l'importation les Alandais se serviraient presque pour la totalité en Finlande. Voici par quel raisonnement les Finlandais prétendent justifier cette assertion.

Aland, disent-ils, n'entre que dans une faible mesure dans le commerce extérieur finlandais. Voici, pour 1913 par exemple, le montant de l'échange commercial total avec l'étranger : pour la Finlande il fut de 468.400 millions de marks finlandais soit de 279 marks finlandais par habitant.

Pour Aland il s'est élevé dans la même période à 20.005 millions de marks, soit par habitant, 79 marks finlandais.

Le mouvement commercial international d'Aland est donc une partie minime par habitant de l'échange total finlandais 26, 5 pour cent.

Pour la même année 1913 l'importation de l'étranger est de 509 millions de marks finlandais pour Aland et de 495.400 millions de marks pour la Finlande soit

par tête d'habitant de 18 marks pour Aland et de 154 marks pour la Finlande.

Ces chiffres font apparaître une consommation étrangère peu élevée à Aland par rapport au trafic total de la Finlande.

Or, dit-on, les besoins des Alandais étant aussi grands que ceux des Finlandais, c'est de Finlande qu'ils importent la plus grande partie des produits qui leur manquent.

Comme il est impossible d'avoir des chiffres précis, il est difficile de savoir, des documents de source finlandaise ou alandaise, quels sont les plus véridiques.

On peut toujours, sans trop grandes chances d'erreur, conclure que le commerce des Alandais avec leurs deux voisins est à peu près égal, sauf peut-être une légère prééminence de la Finlande avec laquelle le cabotage est plus facile.

Mais, le point évidemment essentiel est, qu'étant donné la faible population de l'archipel, l'absence complète chez lui d'industries, de richesses minières ou autres nécessaires à la Finlande, sa séparation d'avec cet état n'aurait pu porter une atteinte très grave au point de vue commercial, industriel et agricole à la Finlande.

Qu'en serait-il au point de vue maritime ?

Les Finlandais prétendent que « la vie maritime finlandaise subirait par la séparation une grave atteinte les navires alandais formant une partie importante de la marine marchande finlandaise ».

Les statistiques en effet, accusent comme nombre total de navires finlandais au-dessus de 500 tonnes

navigant hors de la Baltique pour 1919 le chiffre de 98 unités ainsi réparties : 16 voiliers et 1 steamer, soit 17 unités pour les Alandais, jaugeant 22.000 tonnes et 44 voiliers et 37 steamers, soit 81 unités pour la Finlande, jaugeant 91.000 tonnes.

« Si Aland se détachait de la Finlande le commerce maritime de la Finlande aurait actuellement à supporter des pertes considérables par suite du grand nombre de navires qui cesseraient de figurer sur les registres finlandais. D'autre part, comme la flotte des navires à vapeurs possède en général les meilleurs équipages, recrutés spécialement parmi les marins qui ont appris leur métier sur les navires au long cours, il est évident que la perte des grands voiliers alandais entraînerait des difficultés considérables pour la flotte marchande finlandaise et principalement pour les vapeurs qui ne pourraient qu'à grand peine trouver assez de marins entraînés ».. « La marine finlandaise comporte dans son ensemble un tonnage très faible et la privation de plus de 21.000 tonnes constituerait évidemment pour la Finlande une perte énorme ».

Telles sont les déclarations d'un armateur *finlandais* d'Helsingfors, M. Lars Krogius.

D'après les statistiques le tonnage total finlandais au-dessus de 500 tonnes est de 91.490 tonnes : avec le détachement d'Aland (22.000 tonnes), il serait ramené à 69.490 tonnes.

La perte numérique serait d'un quart environ, ce qui serait évidemment sensible.

Reste à savoir si ce pourcentage de bateaux alan-

dais sert beaucoup au commerce entre la Finlande et l'étranger.

Voici ce qu'écrivent à ce sujet les rapporteurs, p. 5.

Les bateaux alandais « n'ont pris qu'une part *insignifiante* au commerce entre les ports finlandais et les ports étrangers, ils n'ont contribué que dans une modeste mesure au transport des marchandises entrées en Finlande ou qui en sont sorties et leur gain n'a été de ce chef que de 4.500.000 marks finlandais au lieu qu'ils sont montés pour la flotte finlandaise à près de 100 millions de marks ». Les Alandais : « préfèrent naviguer entre les pays étrangers l'Angleterre, la Belgique, la France et la Scandinavie occidentale d'une part et l'Amérique du Sud et l'Australie ; faire, en deux mots la navigation au long cours et du trafic d'outre-mer ».

Un armateur finlandais M. Lars Krogius déclare aussi : « Les bateaux alandais font peu de cabotage, le trafic effectué entre la Finlande et l'étranger n'est pas non plus considérable. Les Alandais... « n'ont qu'une faible part dans le commerce entre la Finlande et l'étranger et ne jouent qu'un rôle *accessoire* dans les importations et les exportations de ce pays ».

De ces déclarations, il ne semble pas résulter que du fait de la sécession d'Aland la vie maritime finlandaise eut subi une atteinte vitale. Le chiffre des navires qui seraient enlevés au pavillon finlandais serait resté élevé (20 pour cent), mais la répercussion sur le commerce maritime d'exportation et d'importation — qui constitue l'essentiel de la vie maritime d'un état — serait relativement faible puisque

ces navires alandais n'ont pris qu'une part *insignifiante* au commerce entre les ports finlandais et étrangers et n'ont contribué que dans une *modeste* mesure au transport des marchandises entrées ou sorties de Finlande.

Il est même fort probable que le changement de pavillon n'aurait pas entraîné de gros changements dans le pourcentage des transports effectués par les Alandais pour la Finlande : seule serait importante la perte numérique de bateaux : au point de vue valeur de sa marine, la Finlande se verrait enlever une part importante, mais ce n'est pas là le facteur principal. Le chiffre des marchandises que transportent à l'importation et à l'exportation de Finlande ces navires est le facteur vraiment essentiel pour la Finlande. Or, il n'aurait pas été sensiblement atteint par la perte de la marine alandaise pour la Finlande.

Une question encore importante au point de vue économique est celle-ci : « La séparation d'avec la Finlande aurait ce grave inconvénient de tracer à travers l'archipel finno-alandais, composé de centaines d'îles et d'îlots une frontière pratiquement impossible à surveiller d'une manière efficace » (memo. finlandais). Il n'y a qu'à jeter les yeux sur la carte que l'on voit encombrée d'îles depuis l'archipel d'Aland jusqu'à la côte finlandaise pour se rendre compte de la difficulté de l'établissement d'une frontière douanière.

Cependant, l'archipel étant finlandais, ces difficultés pour en être atténuées n'en existent déjà pas moins ; il n'y a encore qu'à regarder la carte pour s'en rendre compte.

Les rapporteurs eux-mêmes, parlant de la contrebande (p. 7) écrivent : « Les îles et îlots dont fourmillent les archipels finlandais, les cachettes qu'il est facile aux fraudeurs de s'y ménager favorisent leur audace et rendent la surveillance des douaniers extrêmement ardue ».

En admettant que la tâche des douanes finlandaises fut compliquée par le détachement de l'archipel — elle l'aurait été certainement et d'une manière très sérieuse — cela n'aurait pas amené une situation nouvelle. Les Finlandais prétendent que cela créerait une frontière pratiquement impossible à surveiller efficacement.

Pensent-ils que la surveillance avec Aland finlandaise est beaucoup plus efficace ?

En résumé, au point de vue économique, aucun obstacle insurmontable ne peut-être retenu contre la sécession des îles : elle n'était pas en mesure vraiment de porter une grave atteinte économique à la Finlande. On a émis encore des craintes pour les Alandais eux-mêmes : « La cession, disent les Finlandais, aurait provoqué un boycottage du commerce alandais en Finlande : comme ce commerce est important, les Alandais pourraient payer cher leur retour à leur ancienne patrie ».

Sans compter la possibilité pour l'état suédois de faire cesser indirectement ce boycottage, au cas où il se serait produit, par des mesures de représailles, les Alandais auraient très bien pu trouver des débouchés et importer de Suède ce qu'on leur aurait refusé ailleurs : témoin ce qui s'est produit pendant la

guerre, ou devant l'impossibilité de se procurer, ou de vendre certaines denrées en Finlande, le courant commercial alandais s'est, pour ces objets, facilement tourné du côté suédois.

## CONCLUSION

Nous voici arrivés au terme des recherches que nous nous étions tracées. Après avoir examiné dans tous les domaines les répercussions possibles de la sécession d'Aland, nous allons pouvoir dresser le bilan des dangers qu'elle eût fait courir à la Finlande et dire, par suite, si elle pouvait ou non être autorisée.

Au point de vue stratégique aucun inconvénient sensible ne paraissait devoir être soulevé, puisque, en tout état de cause, on devait neutraliser l'archipel Aucun obstacle sérieux n'était à prévoir non plus dans les domaines géographiques et économiques. Au point de vue politique, par contre, nous avons été conduits à des conclusions toutes différentes : dans ce domaine, la sécession d'Aland eut pu porter de graves atteintes aux conditions vitales de la Finlande, car, les complications extérieures que cet évènement eut certainement engendrées, tombant sur un état venu depuis peu à la vie et affaibli par une situation intérieure instable, n'auraient pas manqué d'entraîner cet État dans des difficultés où il aurait bien pu sombrer. Entre ce danger et la volonté, si respectable fut-elle, des populations alandaises, il n'est pas permis de choisir. La vie d'un État comme la Finlande, surtout l'intérêt supérieur de la paix dont

elle est un solide rempart dans le Nord, tout cela doit l'emporter sur les vœux, sur les droits d'une petite population.

Ce n'est point sans regrets que nous nous voyons contraints de refuser aux Alandais l'exercice du droit de libre disposition tant leur désir de retourner à la Suède était sincère et profond. Mais tous les hommes ne sont-ils pas obligés de se soumettre à des obligations dont l'exécution leur est souvent pénible mais qu'un devoir supérieur les incline à accepter loyalement.

En réalité c'est à l'organisation internationale actuelle qu'il faut s'en prendre, organisation dans laquelle le maintien de la paix n'est que trop peu garanti et qui oblige ainsi à n'envisager qu'avec la plus grande prudence des modifications de frontières.

D'ailleurs, que cette organisation soit modifiée ou non dans l'avenir, les conclusions auxquelles nous avons été conduits ne sauraient être considérées comme immuables.

Si nous estimons qu'il n'était pas possible — au moment où la question d'Aland se posait — de donner suite aux vœux des Alandais, cela n'implique nullement que cette interdiction soit définitive : elle semble devoir l'être d'autant moins qu'elle a été dictée par la situation politique *acluelle* de la Finlance.

L'obstacle opposé à la satisfaction des desiderata des Alandais n'est donc qu'un obstacle temporaire.

Si la question d'Aland devait à nouveau être remise en question par les Alandais, les considérations politiques que nous venons d'énoncer pourraient

fort bien à ce moment, avoir disparu et rien ne devrait désormais — semble-t-il — s'opposer légitimement à l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux, par les Alandais.

QUATRIÈME PARTIE

---

# La Solution

DE LA

# Question d'Aland

par la Société des Nations

Puisque nous aboutissons pour la solution de la question d'Aland à des conclusions identiques à celles du Conseil de la Société des Nations, nous devrions en bonne logique, semble-t-il, lui adresser une approbation sans réserves. Il n'en sera rien. C'est que nous nous plaçons, en effet, dans cette étude, au point de vue du droit international et que nous aurons, dans ce domaine, de sérieuses critiques à faire valoir.

Nous pouvons, dès maintenant, en indiquer les lignes générales : le Conseil de la Société des Nations a complètement « escamoté » le droit des peuples à disposer d'eux et s'il est bien arrivé, en fait, à une solution qui rallie nos suffrages, les « motifs » juridiques sur lesquels il a basé sa décision sont erronés. En un mot le problème a été mal posé.

Cherchons, en effet, à découvrir les causes qui ont conduit le Conseil de la Société des Nations à trancher comme il l'a fait la question d'Aland. Deux ordres de faits, à n'en pas douter, l'ont influencé.

En premier lieu une question de doctrine : la négation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes comme norme du droit international, par suite du maintien de la vieille notion de souveraineté territoriale.

En second lieu, des questions de fait. Examinons celles-ci tout d'abord, puisqu'elles ne font pas l'objet essentiel de notre critique. Ces éléments de fait, ont,

c'est certain, sérieusement influencé le Conseil de la Société des Nations.

Les raisons militaires et géographiques, tout d'abord militaient, au dire des rapporteurs en faveur du maintien d'Aland sous la souveraineté finlandaise. Le Conseil a-t-il entièrement accepté ces conclusions ? Nous ne le savons.

Peu importe d'ailleurs, car, étant donné la neutralisation de l'archipel ce ne purent pas être là des facteurs déterminants de sa décision.

Comme c'était à prévoir, le Conseil a été surtout impressionné par des raisons politiques.

De politique intérieure tout d'abord, il a, paraît-il, attaché une grande importance à l'hostilité des suédo-finlandais au plébiscite alandais. Il a évidemment, étant donné sa façon de voir sur le droit des peuples, considéré l'élément suédois de Finlande et d'Aland, comme un bloc indissoluble dont une partie, cantonnée à Aland, la moins importante, voulait la séparation et l'autre, la plus nombreuse, celle de Finlande y était opposée : l'opinion de cette majorité devait être prise sérieusement en considération.

C'est là, évidemment, un point de vue très discutable.

Enfin et surtout, le Conseil de la Société des Nations a craint que le plébiscite alandais n'engendrât une crise extérieure dangereuse, qui aurait eu pour résultat de donner naissance à un nouveau *casus belli* dans le Nord.

Le Conseil ne pouvait oublier que l'établissement de la paix présente et future était son but et sa raison

d'être et, à ce point de vue, la décision qu'il a prise était bien conforme à son rôle pacificateur.

Nous ne saurions critiquer cette opinion de fait, à laquelle nous avons, nous-mêmes souscrit. L'apaisement complet qui a suivi l'exécution de sa décision est la meilleure consécration de la justesse de vues du Conseil de la Société des Nations. Mais il est très regrettable qu'il n'ait point manifesté la même clarté de jugement au point de vue juridique. Ainsi que nous l'avons dit, au début, le Conseil a considéré que le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes n'était pas un droit, et que, par suite, il ne pouvait être érigé comme une règle de droit international.

***

Cette négation du droit des peuples à disposer d'eux-comme norme du droit international, par le Conseil de la Société des Nations, a son origine dans les conclusions à peu près identiques énoncées dans le rapport des juristes d'abord, puis dans le mémoire des rapporteurs, documents qui peuvent être considérés comme les « travaux préparatoires » de la recommandation du Conseil. Souvenons-nous, en effet, que saisi de la question d'Aland, le Conseil de la Société des Nations, désireux de régler la question de compétence qui avait été soulevée par la Finlande, avait demandé à une commission de trois juristes de lui remettre un rapport sur les problèmes juridiques soulevés par la question d'Aland.

En second lieu, quand il s'était définitivement

saisi de la question, il avait chargé une commission spéciale, composée de six rapporteurs de lui préparer une étude complète de la question d'Aland.

Ce sont ces deux documents que nous allons successivement examiner, pour rechercher leur conception du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

## I

Voici ce qu'écrivent à ce sujet les juristes :

« Bien que le principe que les peuples doivent pouvoir disposer d'eux-mêmes occupe une place importante dans la pensée politique moderne, surtout depuis la guerre mondiale, il convient de remarquer qu'il ne se trouve pas inscrit dans le pacte de la Société des Nations, et la consécration de ce principe dans un certain nombre de traités internationaux ne saurait suffire pour le faire considérer comme une des règles positives du droit des gens. Le droit international ne reconnaît pas à des fractions de peuples comme telles, le droit de se séparer par un simple acte de volonté, de l'État dont elles font partie, pas plus qu'il ne reconnaît à d'autres États le droit de réclamer une telle séparation. Et les juristes de conclure : « Il appartient *exclusivement à la souveraineté* de tout Etat définitivement constituée d'accorder ou de refuser à la fraction de sa population le droit de déterminer son propre sort politique par la voie d'un plébiscite ou autrement. Le droit de disposer du territoire national est essentiellement un attribut de la souveraineté de chaque État ».

Avec de semblables théories, dont le point de départ n'est autre que le principe de la souveraineté territoriale, les juristes s'aperçurent que logiquement ils arrivaient à rendre complètement impossible l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux.

Aussi cherchèrent-ils, par des subtilités juridiques à écarter une telle conséquence.

Reprenons cette phrase « il appartient à la souveraineté de tout État définitivement constitué ».

Ce mot définitivement constitué est le point de départ d'une nouvelle argumentation. Cet attribut de l'État, d'avoir compétence exclusive pour la délimitation de son territoire est certes un principe de droit, mais il y a des situations de fait qui échappent au droit, témoin la formation, la transformation et le démembrement d'États par suite de révolutions ou de guerres. Dans ces circonstances, la souveraineté territoriale n'étant pas établie, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes peut être appliqué. Ce sont ces vues théoriques que les juristes appliquent à la question d'Aland. En examinant la situation intérieure troublée de la Finlande, au moment où les Alandais manifestent leur volonté de devenir suédois, les juristes estiment que, la Finlande n'étant pas alors un État définitivement constitué, il s'est produit « à l'égard des îles d'Aland de véritables carences de souveraineté ».

Eu égard à cette situation de fait, le principe du droit des peuples pourra s'appliquer théoriquement à la question d'Aland. Il n'en demeure pas moins que ce raisonnement repose entièrement sur le postulat,

que le droit de disposer du territoire national est essentiellement un attribut de la souveraineté de l'État.

## II

Les rapporteurs, sont d'avis que dans le problème d'Aland, « la première question à trancher est une question de droit juridique (*sic*) : celle du droit de souveraineté de la Finlande par rapport aux îles d'Aland ».

La Finlande, disent-ils, fut un État souverain sitôt après sa déclaration d'indépendance. Comme elle vint en bloc à son indépendance et qu'Aland faisait « incontestablement » partie de ce bloc, ils concluent que « le droit de souveraineté de l'État finlandais sur les îles d'Aland est incontestable et que d'après l'état juridique existant elles appartiennent à la Finlande. Détacher de la Finlande les îles d'Aland ce serait altérer son statut juridique en enlevant à ce pays une partie de ce qui lui appartient ».

Ce principe posé, les rapporteurs vont examiner, s'il y a des « raisons suffisantes, des considérations assez puissantes pour modifier cette situation et accorder aux Alandais le plébiscite qu'ils réclament ».

« *Le principe de libre disposition n'est pas une norme de droit* », mais un principe de justice et de liberté exprimé par une formule vague et générale.

On ne peut, disent-ils, admettre comme une règle absolue qu'une minorité de la population d'un État

définitivement constitué et parfaitement capable de remplir sa tâche ait le droit de se séparer de lui... ce serait soutenir une théorie incompatible avec la notion même de l'État comme unité territoriale et politique.

Il faut par suite appliquer d'une manière raisonnable *l'idée* de justice et de liberté contenue dans la formule d'auto disposition aux relations entre les États et les minorités qu'ils renferment. Cette application « raisonnable » se fera en donnant aux minorités las garanties qu'elles sont en droit de réclamer, pour la conservation de leur caractère social, ethnique et religieux.

C'est ainsi, qu'après avoir nié l'impossibilité d'appliquer comme une règle absolue, le principe d'auto disposition, ils ajoutent : « Il faut appliquer d'une manière raisonnable l'idée de justice et de liberté contenue dans la formule de l'auto disposition, aux relations entre États et les minorités qu'ils renferment. Il est juste que le caractère ethnique et les traditions séculaires de ces minorités soient respectées autant que possible : que celles-ci soient autorisées notamment à pratiquer librement leurs religions et à cultiver leurs langues ». Ce postulat représente un des plus nobles progrès de la civilisation moderne et constitue, parce qu'il ne peut y avoir de paix durable en dehors de la justice, un des moyens les plus puissants de fortifier la paix et de combattre la haine et les dissenssions, soit à l'intérieur des États, soit dans les relations internationales.

« Mais quelles raisons aurait-on de permettre à une

minorité de se séparer de l'État auquel elle est unie, s'il lui donne les garanties qu'elle est en droit de réclamer pour la conservation de son caractère social ethnique et religieux ? Une telle latitude, abstraction faite de toute considération politique, serait souverainement injuste envers l'État disposé à faire ces concessions. La séparation d'une minorité avec l'Etat dont elle fait partie et son incorporation à un autre Etat, ne peuvent être envisagées que comme une solution extrême et tout à fait exceptionnelle, quand cet Etat n'a pas la volonté ou le pouvoir d'édicter et d'appliquer des garanties justes et efficaces ».

Appliquons ces vues à la question d'Aland.

« Dans le cas des Alandais il s'agit de la protection de leur langue qui est la langue suédoise ». Puisque « l'état finlandais est prêt à accorder aux habitants des garanties suffisantes et à observer loyalement l'engagement qu'il prendra avec eux » pas n'est besoin d'une séparation.

Comme pour les juristes, le point de départ du raisonnement des rapporteurs a été le principe de la souveraineté territoriale de l'État, puisqu'à leurs yeux la première question à trancher était celle du droit de souveraineté de la Finlande sur l'archipel. Ayant résolu cette question par l'affirmative, ils ont aussitôt conclu que détacher l'archipel de la Finlande ce serait altérer son statut juridique en enlevant à ce pays une partie de ce qui lui appartient.

Étant partis de cette théorie de la souveraineté territoriale, les rapporteurs ont fatalement été conduits à nier l'existence comme droit du principe de

libre disposition. Pour atténuer toutefois ce que cette conclusion avait de brutal et d'absolu, ils ont essayé de donner à l'idée de libre disposition une certaine influence en l'assimilant, en la faisant rentrer dans un principe, qui, lui, est parfaitement conciliable avec le principe de la souveraineté territoriale, le principe de protection des minorités : n'est-ce pas en effet par l'état souverain que ces mesures de protection sont prises ? et on n'envisage nullement la sécession d'un territoire lui appartenant. D'ailleurs il n'est ici, il ne sera plus question de droit, mais « d'idée de justice ».

Le principe de libre détermination et la sécession ne sont pour les rapporteurs que l'aboutissement extrême du principe de protection des minorités : aboutissement, qui ne saurait être exceptionnellement envisagé, qu'au cas où il ne serait pas possible d'atteindre le but de protection des minorités, par d'autres moyens.

Ils ont donc assimilé, le principe de protection des minorités à l'idée de self-détermination.

Les juristes, eux s'étaient gardés de faire cette confusion : ils s'étaient contentés d'un simple rapprochement.

Quand, disent-ils, les circonstances s'opposent à l'exercice du droit de libre disposition « des solutions transactionnelles basées sur de larges attributions de liberté en faveur des minorités peuvent s'imposer à la conscience juridique... » Le principe de protection des minorités ne leur apparait que comme un pis aller... il n'y a aucune critique à faire à ce point de

vue et nous pensons absolument de même. Mais la confusion des deux principes est une erreur grave et dangereuse nous l'avons vu : nous en appercevons tout de suite les conséquences : comme c'était fatal les rapporteurs ont immédiatement conclu que la demande de sécession des Alandais n'était pas justifiée, puisqu'ils ne pouvaient se dire opprimés par la Finlande.

Voici en effet ce qu'écrivent les rapporteurs :

Voulant prouver qu'il n'existe pas d'analogie entre le peuple finlandais qui, lui aussi, avait basé la proclamation de son indépendance sur le droit de libre disposition et les Alandais, ils écrivent p. 28 : « La Finlande a été persécutée, blessée par la conduite aussi brutale que déloyale de la Russie : les Alandais n'ont pas été persécutés ou opprimés par la Finlande. Nous avons demandé au comité exécutif du Landsting quels étaient ses griefs contre l'administration finlandaise avant la guerre : il n'a pu articuler que des reproches insignificants... Il est vrai que par suite des conditions toutes spéciales, la population alandaise est menacée dans sa langue et dans sa culture. Mais ce n'est pas là l'effet d'une politique d'oppression et nous sommes sûrs au contraire de pouvoir faire appel à la bonne volonté du gouvernement finlandais pour la conservation et la protection de la langue et de la culture si précieuse aux Alandais » .

Cette condition d'opression fut également mise en avant par le gouvernement finlandais. Il écrivait, dans un de ses mémoranda à la Société des Nations.

« L'exigence d'un plébiscite par les Alandais est *injustifiée* car il est incontestable »

1° que cette séparation porterait préjudice aux conditions vitales de la République finlandaise.

2° qu'on ne peut démontrer que l'existence des Alandais serait celle d'une population opprimée, s'ils continuaient à vivre à l'avenir, comme dans le passé, sous les lois finlandaises ».

Cette seconde exigence était parfaitement déplacée dans le droit des peuples à disposer d'eux, mais elle est encore une nouvelle preuve de l'attachement de tous ces auteurs à la vieille théorie de la souveraineté territoriale.

On peut donc constater nettement que les travaux préparatoires de la recommandation du conseil de la Société des Nations, imprégnés qu'ils étaient du dogme de la souveraineté territoriale concluaient à la négation, complète de l'existence, en tant que règle de droit international, du droit de libre disposition.

La question se pose dès lors de savoir si le conseil de la Société des Nations a fait siennes ces doctrines de souveraineté territoriale et de non existence du droit de libre disposition, comme règle du droit international. Il semble bien qu'on doive répondre à cette question par l'affirmative.

La lecture des comptes rendus des séances où fut discutée la solution à adopter pour le règlement de la question d'Aland, montre clairement qu'il fut donné une grosse importance à la question de savoir si Aland, sitôt après l'érection de la Finlande

en état indépendant, faisait juridiquement partie ou non du nouvel état finlandais.

Si le conseil avait considéré le droit des peuples à disposer d'eux comme un droit, cette question n'aurait été qu'une question accessoire. C'est donc que la théorie de la souveraineté territoriale le gênait..

Ne peut-on d'ailleurs encore en trouver la preuve dans les interventions de M. Branting et du comte Ehrensward, ministre des Affaires étrangères de Suède.

Voici, par exemple, les déclarations du comte Ehrensward dans la séance du vendredi 24 juin 1921 (compte-rendu, p. 38).

« Il résulte de la comparaison entre les deux rapports soumis au Conseil que la question de savoir où la Finlande possède *de jure* la souveraineté sur les îles d'Aland est envisagée d'une manière tout à fait différente par les juriconsultes et les rapporteurs. Ce fait est d'une importance considérable.

« Si les îles d'Aland appartiennent *de jure* à la Finlande on peut comprendre que le conseil hésite à accepter une solution d'après laquelle elles deviendraient suédoises vu le précèdent que cela créerait. Si elles n'appartiennent pas *de jure* à la Finlande, les raisons présentées en faveur de la cause alandaise *augmentent* de valeur ».

M. Branting désireux d'écarter cette objection gênante de la souveraineté finlandaise demanda, à la fin de cette même séance, que les questions suivantes fussent posées aux juristes : «

1° Est-ce que les rapporteurs ont produit des faits

nouveaux, de nature à modifier votre opinion sur la souveraineté de la Finlande sur les îles en 1917.

2° Si le conseil à la séance du 20 septembre 1920 avait partagé l'avis des rapporteurs sur la souveraineté de la Finlande sur les îles, au lieu d'adopter vos conclusions, estimez-vous que le conseil dans de telles circonstances aurait pu se déclarer compétent ?

Le conseil décida d'écarter la deuxième question qu'il considéra comme indiscrète. Quant à la première question les juristes déclarèrent garder leur opinion première.

Cette réponse connue M. Branting de déclarer au Conseil : « la manière de voir de la délégation suédoise est toujours celle des jurisconsultes. Il s'ensuit que le conseil est entièrement *libre* de satisfaire les vœux de la population alandaise au sujet d'un plébiscite sans créer aucun préjudice ».

Cette tactique de la délégation suédoise tendant à faire écarter la souveraineté finlandaise *de jure* sur les îles d'Aland n'est-elle pas encore une preuve qu'au conseil de la Société des Nations on avait conservé la vieille doctrine de la souveraineté territoriale ! Les déclarations du comte Ehrensward en particulier, sont assez nettes à cet égard. — Voici donc quel était le point de vue du Conseil : si, les îles étaient reconnues appartenir *de jure* à la Finlande, la question de sécession ne pouvait se poser, puisqu'il appartient exclusivement à la souveraineté de l'État de détacher une portion de son territoire.

Si Aland n'appartenait pas *de jure* à la Finlande, le

principe de libre disposition pouvait se poser, puisque le territoire eut été libre de toute souveraineté.

La tactique suédoise tendit à faire tomber cette objection. Mais si la délégation suédoise a suivi cette voie, c'est bien la preuve que la doctrine de la souveraineté territoriale était encore en honneur au conseil de la Société des Nations et que par conséquent, il n'entendait pas ériger le principe de libre disposition au rang de règle du droit international.

Voilà le motif juridique sur lequel le conseil de la Société des Nations s'est basé pour trancher le différend d'Aland. Comme il admit, en effet, qu'Aland avait toujours été et était sous la souveraineté finlandaise, il dut, étant donné les conceptions juridiques sur lesquelles il s'était appuyé, aboutir au maintien d'Aland sous la souveraineté finlandaise.

C'est ce point de vue que nous critiquons : nous avons suffisamment montré et établi l'existence du principe de libre disposition comme règle de droit international pour nous contenter, sans reprendre une critique détaillée, de constater que le problème a été mal posé par le Conseil de la Société des Nations et qu'il a complètement sacrifié le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Nous ne pouvons qu'exprimer nos regrets qu'ayant pour la première fois à examiner une question de ce genre, la Société des Nations soit apparue toute imprégnée encore des vieilles théories juridiques de la souveraineté territoriale et qu'elle n'ait point accepté comme une règle de droit international le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Le Conseil de la Société des Nations est d'autant moins excusable que cela ne l'aurait nullement empêché, nous l'avons vu, d'aboutir à une conclusion pratique identique de la question d'Aland et que rien ne l'obligeait à sacrifier les principes juridiques sur l'autel de la diplomatie (1).

(1) Il est intéressant de constater que le problème a été posé d'une façon tout à fait impeccable au point de vue juridique par le gouvernement suédois.

Voici, en effet, ce que déclarait M. Branting dans son exposé devant le Conseil de la S. D. N. (Compte-rendu p. 159) : « Le principe des nationalités n'est pas un principe devant lequel tout sans exception, doit s'incliner. Il n'y a pas de principe qui n'ait pas d'exceptions. Le fait qu'il s'agit ici d'un territoire dont le sort juridique n'est pas encore définitivement réglé est cependant de nature à laisser tomber bien des objections à l'application du principe des nationalités

« En outre quand une province comme Aland forme une unité géographique, quand les frontières peuvent être délimités sans donner lieu à aucune difficulté sérieuse ; quand sa *valeur économique* est de relativement peu d'importance et que le lien économique des habitants ne les rattache pas d'une manière particulière au pays dont ils suivent maintenant le sort ; quand l'histoire du passé démontrent sur presque chaque page la communauté des sentiment et des *intérêts* des habitants avec le pays auquel ils demandent d'être réunis ; quans sa possession ne constitue aucun élément nécessaire pour la *défense du pays* dont il veut se séparer ; quand toutes ces conditions sont là c'est une mauvaise politique de vouloir s'opposer à la volonté des habitants.

En rendant justice aux vœux de la population des îles d'Aland, le Conseil n'a pas à craindre de porter atteinte aux intérêts ou aux sentiments d'une minorité habitant les îles. Il n'y a pas à craindre de se trouver en face de sentiments éphémères. Les siècles du passé sont là pour écarter une telle prévention et l'infatigable persévérance des habitants démontre combien leur volonté est sérieuse.

Ainsi donc, point de départ : droit d'auto-disposition. Mais ce n'est pas un droit absolu. Les circonstances de fait s'opposent-elles à l'exercice de ce droit ?

Telle est la façon dont M. Branting avait posé le problème, sauf différence d'appréciation sur l'influence de ces circonstances de fait, c'est la façon même dont nous avons vu que toute question mettant en jeu le droit d'auto disposition devait être posée.

# CONCLUSION

*Il est fondé en droit qu'on ne peut nulle ville et province contre la volonté des habitants et sujets transférer en autre ou aliéner sinon par consentement exprès.*

Le Roi de France, FRANÇOIS Ier, 1527.

*Je crois que chaque nation a le droit d'établir la forme de gouvernement dont elle attend le plus de bonheur, pourvu qu'elle n'enfreigne aucun droit et ne soit pas un danger pour les autres pays.*

LA FAYETTE, 1776.

Nous ne voulons pas clore ce rapide exposé de la question d'Aland sans mettre en relief les quelques idées générales qui s'en dégagent.

Ce qui frappe le plus dans cette étude c'est la constatation de l'État embryonnaire du droit international.

Alors que dans certaines disciplines juridiques, dans le droit civil par exemple, on est parvenu à poser de grands principes généraux communément acceptés, alors que l'on a établi une règlementation des divers « droits » subjectifs, alors que l'on a créé des organismes juridictionnels acceptés par tous qui disent le droit et viennent établir la règlementation là où elle n'existe pas, rien de ce genre n'a été définitivement effectué en droit international.

Sur les principes fondamentaux on discute encore.

Les vrais principes ne se dégagent que très lentement et l'empire de certaines théories traditionnelles erronées est si fort que la doctrine actuelle en est encore imprégnée : témoin cette notion de souveraineté territoriale qui résiste depuis des siècles à de multiples assauts. et à laquelle nous voyons les organismes qui devraient cependant être à l'avant-garde du droit international rester encore fermement attachés ?

Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, proclamé depuis des siècles, que l'on se reporte à la définition si exacte que les Bourguignons en avaient donné sous le roi François Ier, commence seulement de nos jours à être appliqué. Ce fait s'explique d'ailleurs aisément : tant que la théorie de la souveraineté territoriale régnait sans contexte, il ne pouvait être question de sa reconnaissance. Mais, actuellement encore, le droit de libre détermination est très discuté et sa règlementation à peine ébauchée. On ne peut même pas dire que dans la doctrine et la pratique actuelle il soit toujours et partout envisagé comme un « droit ».

Ainsi la Société des Nations lors de l'examen de la question d'Aland s'est refusée à reconnaître à ce principe le caractère d'une règle de droit international et c'est principalement dans la crainte de le consacrer ainsi définitivement qu'elle s'est refusée à donner satisfaction aux aspirations des Alandais.

Malgré tout, dans la doctrine comme dans la pratique, la reconnaissance du droit de libre détermination est en marche : l'examen historique succint que

nous avons fait de son développement au cours de l'histoire nous a montré que l'on s'y acheminait progressivement et d'une façon ininterrompue. C'est sur cette base du droit des peuples que la Conférence de la Paix de 1919 a effectué la réorganisation de l'Europe nouvelle. « On ne peut pas douter, disaient les alliés dans leur réponse collective aux contre-propositions allemandes de l'intention des puissances alliées ou associées de prendre pour base du règlement européen le principe de libérer les peuples opprimés et de retracer les frontières nationales autant que possible conformément à la volonté des peuples intéressés, tout en donnant à chaque peuple toutes facilités pour vivre nationalement et économiquement une vie indépendante ».

Quand on compare les principes généraux qui ont servi respectivement de guide, à un siècle environ d'intervalle, pour les modifications territoriales envisagées, au Congrès de Vienne de 1815 et à la Conférence de la Paix de 1919 on mesure toute l'étendue du chemin parcouru.

On peut donc envisager que bientôt le droit de libre détermination sera reconnu dans la doctrine et dans la pratique comme une règle de droit international, car tel est bien là — nous croyons l'avoir suffisamment démontré — son caractère réel.

Mais — et l'on ne saurait trop insister sur ce point — il faudra bien se garder de l'interpréter d'une façon littérale et pharisaïque : on ne devra jamais perdre de vue que ce droit, comme les autres ne peut s'exercer que dans les limites d'une règlementation.

N'oublions pas ces lignes que Whasington dès 1778 écrivait à La Fayette :

« Je souhaite du bien à tous les peuples, à tous les hommes et ma politique est très simple. Je crois que chaque nation a le droit d'établir la forme de gouvernement dont elle attend le plus de bonheur pourvu qu'elle n'enfreigne aucun droit et ne soit pas un danger pour les autres pays ».

Il faut appliquer le droit de libre détermination d'une façon raisonnable et le réglementer sévèrement si l'on ne veut pas en faire un principe d'anarchie, capable seulement d'engendrer de perpétuelles modifications territoriales et de conduire les États à la désagrégation.

Appliqué d'une façon très prudente et réservée, le droit de libre détermination sera au contraire un principe susceptible d'assurer la stabilité des états et la paix universelle, car les guerres sont, le plus souvent, sorties de sa méconnaissance et de sa violation.

« L'annexion légitimée par le droit de conquête et les nationalités de commande, écrit M. Pillet (1), sont des situations fausses que l'on ne maintient que par un mépris constant des justes aspirations des peuples opprimés ; elles sèment entre les peuples des ferments de discorde et sont la grande cause de l'instabilité du droit public européen, instabilité dont souffre la communauté toute entière, les peuples civilisés. La guerre ne sera réellement la sanction du

---

(1) Pillet. Les lois actuelles de la guerre, p. 379.

droit violé que lorsque le principe du plébiscite aura été accepté par les nations ».

Les nombreux conflits issus du partage de la Pologne, les luttes qui ont ensanglantés l'Irlande, les guerres nombreuses nées de l'oppression par les Turcs des populations chrétiennes des Balkans l'ont montré d'une façon assez éloquente.

Des frontières vraiment stables ne peuvent pratiquement être établies que si elles le sont sur la base du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Il n'y a donc pas là un principe anarchique dangereux mais au contraire un principe d'ordre : le tout évidemment est de l'interpréter d'une façon raisonnable.

Si tel est l'État embryonnaire du droit international on ne saurait s'étonner que l'organisation internationale soit encore aujourd'hui tout à fait rudimentaire.

Les peuples en sont dans leurs relations entre eux, comme les premiers individus quand le droit n'existait qu'à l'état fragmentaire.

Comme l'écrivait, il y a un siècle, Joseph de Maistre — et ses dires n'ont guère perdu de leur exactitude aujourd'hui — « les nations sont demeurées respectivement dans l'état de nature.

« Si l'homme a passé de l'état de nature, dans le sens vulgaire de ce mot à l'état de civilisation, ou par délibération ou par hasard, pourquoi les nations n'ont-elles pas eu autant d'esprit ou autant de bonheur que les individus et comment n'ont-elles jamais convenu d'une Société générale pour terminer les querelles des

nations, comme elles sont convenues d'une souveraineté nationale pour terminer celles de particuliers ? on aura beau tourner en ridicule l'impraticable paix de l'abbé de Saint-Pierre (car je conviens qu'elle est impraticable) mais je demande pourquoi les nations n'ont pu s'élever à l'état social comme les particuliers ».

Les vœux de Joseph de Maistre sont aujourd'hui en partie exaucés et la Société des Nations qu'il avait baptisée déjà de ce nom et qu'il appelait de ses vœux est aujourd'hui organisée : un premier grand effort humain vers la paix a été fait : c'est beaucoup, mais que donnera-t-il pratiquement ? Il serait exagéré d'attendre actuellement d'elle la solution de tous les conflits internationaux ; toutefois ce qui autorise certains espoirs, ce sont les succès que la Société des Nations a déjà à son actif : elle s'est montrée capable de résoudre des différends, là où les voies diplomatiques traditionnelles avaient échoué.

Témoin l'heureux dénouement par ses soins du conflit alandais, la solution de la question si délicate de Haute Silésie, le sauvetage et la réorganisation de l'Autriche allemande.

Ces succès doivent être en grande partie attribués à ce fait que la Société des Nations a apporté des méthodes nouvelles de travail en étudiant les problèmes qui lui sont soumis d'une façon toute technique.

Il faut aussi signaler l'heureuse influence de l'esprit de calme et de conciliation avec lesquels les questions sont discutées à Genève.

Une dernière raison, enfin, pour laquelle il est permis

d'attendre d'elle des services appréciables est qu'elle travaille dans une atmosphère de publicité relative : la clarté imposée à tous les peuple ssera une de ses forces certaines, car comme le président Wilson a eu raison de le dire « L'intrigue ne supporte pas la publicité et quand bien même la Ligue des Nations ne serait qu'une grande société de discussion, cela serait suffisant pour tuer l'intrigue ».

Mais on ne saurait trop insister sur cette déclaration d'un membre éminent de secrétariat de la Société des Nations :

« La bonne foi et la bonne volonté des États membres de la Société des Nations est évidemment la condition indispensable de son succès » (M. Mantoux).

Ce qui est nécessaire avant tout pour l'établissement du règne du droit international c'est que toutes les nations et par conséquent tous les individus se haussent à la notion de morale internationale et c'est à l'effort individuel qu'il faut faire appel.

« L'exemple du peuple allemand qui, en dépit d'un développement économique surprenant, donnait l'exemple de la perversion de toutes les notions de la moralité internationale, montre qu'il dépend des hommes qui composent telle société déterminée d'élever ou d'abaisser le niveau moral qui correspond aux conditions déterminées par l'organisation économique de cette société. L'effort à dépenser sera plus considérable lorsque ces conditions s'opposent au progrès moral que l'orsqu'elles le favorisent : l'action libre de la volonté humaine n'en reste pas moins prépondérante, et pourrait être comparée à celle du

peintre, qui disposant de couleurs et d'instruments qu'il n'a pas choisis, peut en faire, suivant son inspiration et son talent, soit une œuvre d'art admirable, soit un bariolage informe.

« On ne saurait trop insister par conséquent sur l'importance pour les peuples de la conception de leurs devoirs et sur la nécessité de leur éducation morale. Sans doute les conditions économiques sont aujourd'hui plus favorables qu'elles l'ont jamais été au progrès de l'idée morale dans leurs relations entre elles, et il y a tout lieu de croire que ce mouvement ne fera, que s'accentuer en donnant tort à ceux qui voient une opposition entre l'intérêt économique des peuples, qui inspire leur politique, et la pratique des règles morales. Elles ne dispenseront jamais les hommes de l'effort personnel et volontaire nécessaire pour élever leur moralité. Aucune institution ne saurait suppléer à ce facteur en agissant de l'extérieur et sans la participation des intéressés » (1).

A l'issue de la guerre, le monde a vu le plus grand effort qui ait été tenté depuis son origine pour établir le règne du droit international. « Nous nous imaginions parfois, disait en 1919, le président Wilson à ses concitoyens, que les hommes d'État des nations européennes sont des hommes d'État eminemment pratiques et qu'ils disent : ce monde est un monde de réalités, par quoi, vous entendez toujours que ce n'est point un monde idéal, qu'ils ne croient point qu'on

(1) Olphe Gaillard, *La Morale des Nations*, p. 299.

puisse rien asseoir sur une base idéale. Il n'y a pas un de ceux avec qui je me suis trouvé en contact qui ne sente qu'il ne peut, en conscience, retourner dans son pays sans s'être efforcé de son mieux à faire quelque chose de plus que d'attacher son nom à un traité de paix. Il n'est pas un nombre de la conférence de la paix qui ne sache que le traité de paix en lui-même sera inopérant sans l'appui constant et énergique d'une grande organisation telle que la fournit la Société des Nations ». Toutefois, la recherche et le culte de l'idéal ne doivent pas nous faire perdre de vue les réalités car ce monde est bien « un monde de réalités » et il serait dangereux et vain — pour ne pas dire plus — de se griser de grands mots et de se perdre dans l'idéologie.

Mais tout en vivant et tout en comptant avec la réalité, nous n'en devons pas moins tendre à un idéal — aussi bien dans la vie internationale (1) que nous

(1) Nous ne pouvons mieux faire que de citer ici l'appel que les cardinaux anglais et américains adressaient en 1896 aux catholiques de langue anglaise :

« Nous n'hésiterons pas, pour ce qui nous concerne, à élever ensemble notre voix et à proclamer à tous ceux qui sont accoutumés à suivre nos conseils que ce sera un signe de l'efficacité de la divine influence parmi eux lorsque « la Nation ne tirera plus l'épée contre la Nation et ne se livrera plus aucunement à la guerre » (Isaïe II, IV). D'autres baseront leur appel sur des motifs touchant vos intérêts matériels, votre prospérité, votre influence et votre autorité dans les affaires des hommes.

L'Église catholique reconnait la force légitime de ces motifs dans l'ordre naturel des choses et bénit tout ce au contribue à un réel progrès et à l'élévation de la race.

Mais la vraie base de notre appel repose sur le caractère connu et la volonté du Prince de la Paix, vivant fondateur, chef divin de la chrétienté. C'est lui qui a déclaré que

devons le faire dans la vie civique et dans la vie privée, car sans idéal, la vie elle-même n'aurait point de sens.

Vu : *Le Doyen de la Faculté de Droit,*
M. DESLANDES.

Vu : *Le Président de la Thèse,*
Georges SCELLE.

Vu et permis d'imprimer :
Dijon, 24 avril 1923,
*Le Recteur de l'Académie,*
Th. ROSSET.

---

l'amour de son frère est un second commandement placé immédiatement après le premier. C'est lui qui a annoncé au peuple le mérite et les récompenses de ceux qui cherchent la paix et la poursuivent. « Bienheureux les Pacifiques, est-il dit, car ils sont appelés Enfants de Dieu » (*Bulletin de la Ligue des Catholiques français pour la Paix*, n° 12, p. 30). Enfin le Pape Pie X écrivait le 11 juin 1911 : « C'est une tâche noble entre toutes que de travailler à unir les cœurs, à réprimer les impulsions belliqueuses, à écarter les menaces de la guerre et tout ce qui est traité en ce sens, même si le but n'est pas immédiatement ou pleinement atteint, n'en demeure pas moins une entreprise bienfaisante pour la Société ».

# BIBLIOGRAPHIE

## GÉOGRAPHIE


Carl Ackermann. — *Beitrage zur Physichen géographie der Ostsée*, Hambourg 1863.
Léouzon le Duc. — *Les Iles d'Aland*, Paris, Hachette 1854.
Léouzon le Duc. — *La Baltique.*
J. Leclercq. — *La Finlande.*
E. Reclus. — *Nouvelle géographie Universelle, l'Europe scandinave et russe.*


## HISTORIQUE DE LA QUESTION D'ALAND

### I. — *Les origines.*

Documents.


De Clerq. — *Recueil des Traités de la France.*
De Martens. — *Recueil général des Traités.*
*Collection des Documents du Ministère des Affaires Etrangères : Russie par* M. Rambaud · *Suède.* M. Geffroy.


Études.


*Geschichte Finlands*, trad. d'Arnheim. Gotha.
Andreas Perthes 1896, in « *die Geschichte der Europeanischen Staaten* ».
Carlson. — *Histoire de Suède.*
J. de Cousange. — *La Scandinavie.*
A. Geffroy. — *Histoire des Etats Scandinaves.*
Lallerstedt. — *La Scandinavie. Ses craintes Ses espérances.*
Léouzon le Duc. — *La Finlande. Histoire.*
Rambaud. — *Histoire de Russie.*
Svea Turnberg. — *Les Iles d'Aland dans l'histoire.* Grasset 1919.

## II. — LA NEUTRALISATION D'ALAND

A Geffroy. — *Une visite à Bomarsund après la prise de la forteresse. Revue des deux Mondes*, 1er septembre 1854.
L. Guérin. — *Histoire de la dernière guerre de Russie*, 4 vol. 1856.
Général Niel. — *Le siège de Bomarsund en* 1854
Marchal — *La Guerre de Crimée.*
C. Rousset. — *La Guerre de Crimée.*
C. de V. — *La Paix considérée dans ses résultats présents et futurs par un Suédois* 1856.

## III. — LA CRISE DE 1906-1908

*La Neutralité des Iles d'Aland.* — R. G. D. I. 1907-3-517.
*France Militaire*, 15 juin 1906.
Le « *Times* », juin et juillet 1907.
Le *Temps*, 10 février 1918.
Laloy. — *Documents des Archives Russes* publiés par les Soviets.

## IV.—LA QUESTION D'ALAND ET LA GUERRE DE 1914

V. Maury. — *Le Nationalisme suédois et la guerre.*
Nystads skyddskar pa Aland och den svenska Alands expeditionen 1918. *Officiel framstallning.* Helsingfors 1921. 18 p.

## V. — LE PLÉBISCITE ALANDAIS

*Les Alandais sur la question d'Aland.* Upsal 1918. 15. p., 2 cartes. (Adresse des Alandais au Roi de Suède et au peuple suédois. Mémoire concernant la situation d'Aland vis-à-vis de la Finlande et de la Suède).
*La question des îles d'Aland.* Quelques données présentées à la conférence de la paix par les délégués de Suède. Paris 1919. 24 p., carte.
*La question des iles d'Aland.* (L'Europe Nouvelle 1920).
*La question des iles d'Aland* (Octobre 1920). Helsingfors 1920 127 p. (Documents diplomatiques publiés par le Ministère finlandais des Affaires étrangères).
*La question d'Aland.* Juin 1920. Helsingfors 1920. 6 p., carte.
*La question des iles d'Aland au point stratégique.* Helsingfors 1920. 7 p.
O. Andersson. — *Les origines de la question d'Aland.* L'Aland en 1917-18. Helsingfors 1920. 72 p.
J. R. Danielson-Kalmari. *La question des iles d'Aland* de 1914 à 1920. Helsingfors 1921. 200 p.

J. Denier. — *La vérité sur la question des îles d'Aland.* Paris 1919. 29 p.
J. Denier. *L'attribution des îles d'Aland.* s. l. 57 p.
*L'attribution des îles d'Aland.* Réponse à M. Jean Denier élaborée par les soins des délégués de la population alandaise à Paris. Paris 1919. 31 p.
W. A. F. Ekengren, The Aland question. (The American-Scandinavian Review 1920).
M. Fleischmann, *Die Alandsfrage.* Eine Denkschrift. Berlin 1918. 70 p.
O. Hojer. *Les rapports suédo-russes et la Finlande dans le passé et dans le présent.* (Revue des sciences politiques 1919).
Y. Hedvall. *Sweden, Finland and Aland.* (The American-Scand. Review 1920).
Y. Hirn. — *Le principe des nationalités appliqué aux îles d'Aland.* Paris 1919. 12 p. (Action nationale).
H. Hjarne. — *Quelques points essentiels de la question d'Aland.* Helsingfors 1920. 21 p.
O. Hoijer. — *Les îles d'Aland dans le passé et dans le présent.* (Le Correspondant 1919).
Alex. J. Johnson. — *The Aland question before the Peace Conference.* Chicago 1919, 18 p.
G. W. Prothero. — *The Aland Island.* London 1920. 37 p. (Handbook prepared under the direction of the historical Section of the Foreign Office n° 48) Imperial House. London W. C.
J. J. Sederholm. — *La question d'Aland.* Considérations par un Finlandais de race suédoise. Helsingfors 1920. 62 p.
E. Sjostedt. — *La question des îles d'Aland.* (La Paix des peuples 191, 25 mars).
E.Sjostedt. — *La question des îles d'Aland. Un problème baltique.* Paris B. Grasset 1919. 6 p., carte.
E. Sjostedt. — *Le problème des îles d'Aland. Le point de vue suédois.* Paris 1919. 12 pp. (Collection de l'Action nationale).
K. Strupp. — *Volkerrechtliche Tagesfragen. Die Rechtslage der Alandsinseln.* (Zeitschrift fur Volkerrecht 1916).
S. Tunberg. — *Les îles d'Aland dans l'histoire.* Paris, B. Grasset, 1919. 31 p., carte.
G. H. Thesloff. — A *Finnish view of the Aland problem.* (The American-Scandinavian Review 1920).
J. Uggla. — *La question des îles d'Aland.* (La paix des peuples 1919, p. 422-435, carte).

## VI. — LA QUESTION D'ALAND DEVANT LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

*A and. Les îles d'Aland.* Mémoires adressées par le gouvernement suédois au Conseil de la Société des Nations et à la Commission internationale de juristes, juillet-août 1920. Stockholm 1920. 138 p. (Documents diplomatiques publiés par le Ministère suédois des Affaires étrangères).

*Aland. Three authorative statements on the Aland dispute.* June 1920. Helsingfors. 17 p.

*The Aland-Question and the rights of Finland.* A memorandum by a number of finnish jurists and historians. Helsingfors 1920. 37 p. (Il y a une édition française).

Rapport de la Commission internationale de juristes chargée par le Conseil de la Société des nations de donner un avis consultatif sur les aspects juridiques de la question des îles d'Aland. 19 p. (Société des Nations. Journal officiel. Supplément spécial. n° 3, oct. 1920).

W. Van der Vlugt. — *La question des îles d'Aland.* Considérations suggérées par le rapport des juristes. 2e édit., revues et correspondances. Leyde 1921. 82 p.

*Alandsfragan infor nationernas forbund.* Den av nationernas forbunds rad tillsatta rapportorkommissionens utlatande. 193 p. — Aktstycken till fragans behandling inflr forbundets rad vid dess mœte i juni 1921. 95 p. Stockholm 1921. (Documents publiés par le ministère suédois des Affaires étrangères. Aussi en français).

*Alandsfragan infor Nationerns forbund.* Svenska regeringens inlagor till forbundsradet och till den internationella juristkommossionen jamte bihang innehal ande juristkommossionens och den brittiske representantens i radet utlatande samt radets pa grund darav fattade beslut. Jul.-sept. 1920. Stickholm 1920. 289 p. (Il y a une édition française).

Correspondance concernant la question des îles d'Aland. La thèse finlandaise. La thèse suédoise. 67 p. (Société des nations. Journal officiel. Supplément spécial n° 1, 1920, août).

*La question des îles d'Aland.* Rapport présenté au Conseil de la Société des Nations par la Comm ssion des Rapporteurs.

*Procès-verbal de la Treizième Session du Conseil de la Société des Nations.* Conférence relative à la non fortification et à la Neutralisation des îles d'Aland (Actes de la Conférence).

F. de Vischer. — *La Convention relative à la non fortification et à la neutralisation des îles d'Aland, R. D. I.* 3e série, II. p. 568. *La question des îles d'Aland. R. D. I.* 3e série, II. p. 35.

## LE DROIT DES PEUPLES A DISPOSER D'EUX-MEMES


Anciens auteurs :

Grotius. — *De jure belli ac pacis* (lib. 2. cap. 6. sec. 5)
Erasmus « *Against war* » Mackail. éd. Boston 1907.
Puffendorf. — *De jure naturae et gentium* (lib. 8, cap. 5-9).
Vattel. — *Le Droit des Gens.* (l. 1- cap. 21- 263.4).

France

Bonfils. — *Manuel de Droit International public.*
J. Caboat. — *Des annexions de territoires* p. 129, Paris 1881).
Despagnet. — *Cours de Droit Internationl Public* (4e éd. 1900, 5, 396).
Giroud. — *Le Plébiscite Interntional.* Thèse, Paris 1920.
Gonsollin. — *Le Plébiscite dans le Droit International.* Thèse, Paris 1921.
de la Guéronnière. — *Le Droit Public et l'Europe Moderne.* 2 v. (v. t. I, p. 432).
Hauser. — *Le Principe des Nationalités.* Alcan- 1916.
Johannet (René). — *Le Principe des Nationalités* (1918).
Lavergne. — *Le Principe des Nationalités,* 1921.
Le Fur. — *Nationalités et Etats. R. D. I.* 3e série, t. III. 193.
de Monluc. — *Le Droit de Conquète. R. D. I.* vol. III. p. 531. 1871.
Nys. — *Etudes de Droit International.* Bruxelles, 1896.
Pradier Fodéré. — *Traité de Droit International.* 2 v. 1906. (394 § 833).
Renan. — *Qu'est-ce qu'une nation ?*
Rolin-Jaccquemens. *R. D. I.* vol. II. 1870, p. 325.
Ruyssen. — *Le Principe des Nationalités.*
R. de Card. — *Les annexions et les plébiscites dans l'histoire,* Paris 1890.
Scelle. — *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le traité de paix.* 1920. *La Question de Fiume.* La Paix des Peuples. Paris, n° 2.

Italie

P. Fiore. — *Nouveau Droit International Public suivant les besoins de la Civilisation Moderne* (v. 2, p. 6).
Fusinato-Guido. — *Le mutazioni territoriali il loro consequenze.*
Holzendorf .— *Le principe des Nationalités et la littérature italienne du Droit des Gens. R. D. I.* 1870, t. II. (, 92).
Mancini. — *Della nazionalita come fondamento del diritto delle genti.*

Angleterre

W. Hall. — *International Law* (4 édit. § 9).
Lawrence Oppenheim (2 édit. v. I - 219).
Sir Ph. More. — *Terminations of war and Tréaties of Peace* (p. 252 seq ).

Amérique

William Lawrence. — *Commentaires sur le droit des Gens d'Henry Wheaton* (vol. I, , 18).
Woolsey. — *Introduction to the Study of International Law* (2e ed. § 52).
Wilson. — Déclarations du 27 mai 1915, 22 janvier 1917 11 février, 20 juin, 4 juillet 1918.

Sud Amérique.

Calvo. — *Droit International*, 5 ed. (p. 286).

Allemagne.

Bluntschli. —— *Droit International codifié*. Paris 1870 (§ 286-288).
Nesster. — *Le Droit International de l'Europe*. Berlin 1883.
Kluber. — *Droit des Gens Moderne de l'Europe*. Paris 1874.
Lieber. — *De la valeur des Plébiscites dans le Droit International*. R. D. I. 1871, vol. III, 139.

Russie.

De Martens. — *Traité de Droit International*. Paris 1883, vol. I, , 469, seq.

## HISTORIQUE DU DROIT DES PEUPLES A DISPOSER D'EUX-MEMES

Traités généraux

Debidour. — *Histoire diplomatique de l'Europe*.
Sara Wambaugh. — *Monograph on plebiscites*. New-York, 1920. (non traduit).
Olphe Gaillard. — *La Morale des Nations*. Paris 1920.

Plébiscites de la révolution

André. — *Histoire de la Révolution Avignonaise*.
Boiget. — *Histoire des Belges à la fin du* xviiie *siècle*.
Charpenne. — *Les grands épisodes de la Révolution à Avignon et dans le Comtat Venaissin*. Avignon 1901.
Chuquet. — *Les guerres de la Révolution*, vol. IV ; *Conquête de la Belgique*, vol. VI ; *Expédition de Custine*, vol. VII. Mayence 1792-1793.

Mémoires et documents publiés par la section d'Histoire et d'Archéologie. Séries IV, vol. IV. Genève 1915.
A. Sorel. *L'Europe et la Révolution.*

Les plébiscites d'Italie.

Voir le *Assemblee del Risorgimeto*, Rome 1911, 15 vol.
L. Zini *Histoire d'Italie*, 1850-1866.
de Beauffort. — *Histoire de l'Invasion des Etats Pontificaux.*

Savoie

Bourgeois. — *L'annexion de la Savoie à la France.* R. G. D. I, vol. III, 673.
Grivaz. — *Le Plébiscite d'annexion de 1860 en Savoie et à Nice.* R.G.D.I, 1896, vol. II, p. 573.
Trésal. — *L'annexion de la Savoie à la France.* Paris 1913.
Paledetti. — *L'Alsace Lorraine et le droit des Gens.* R.D.I. 1871, vol. III, , 464.

Danube

Dancé. — *Histoire de la Roumanie.*
Després (S) *La Question des Principautés danubiennes*, Perpignan 1913.
Thouvenel. — *Trois années de la question d'Orient d'après les papiers de M. A. Thouvenel.*

Tacna et Arica.

A. Maurtua. — *La Question du Pacifique*, 1920.

Suède et Norvège.

Nansen. — *La Norvège et l'Union avec la Suède.*
Nordlund. — *La crise suédo norvégienne*, 1905.
Jordan. — *La séparation de la Suède et de la Norvège.*
Waultrin. — *La fondation du Royaume de Norvège.* Ann. Sc. Po. — 15 mars 1906.

Fiume.

Giolliti. — *Mémoires.* (I. Plon-Nourrit 1923).
*Traité de Rapallo* (Documentation Catholique, texte 1920).
Scelle. — *La Question de Fiume* (Paix des Peuples n° 2.
Sanguinetti (S). — *La Question de Fiume*, Thèse Montpellier 1920.
G. Prezzolini. — *La Dalmatie.* Genève 1917.
Susmel. — *Le Droit Italique de Fiume.*

IRLANDE.

*Traité avec l'Angleterre*, 6 décembre 1921 (*Temps*, 8 décembre 1921).

*Rapport des Commissions d'Enquêtes Américaines en Irlande.*

ERSKINE CHILDERS. — *La terreur militaire en Irlande.*

PAUL DUBOIS, — *L'Irlande contemporaine et la Question irlandaise.*

ETATS-UNIS.

ALVAREZ. — *La Doctrine de Monroë à la quatrième Conférence panaméricaine* R. D. I. P., t. 18, p. 37.

DESJARDINS. — *La Doctrine de Monroë.* R. D. I. P., t. 3, p. 137.

ELLIOT. — *The Monroë Doctrine Exception in the League of Nations covenant.* Int. Law Association 1922, t. I, p. 73.

DE LANNOY. — *La Doctrine de Monroë et le Pacte des Nations*, R. D. I., 3e série, t. I. p. 364.

NYS. — *Les Etats-Unis et le droit des gens.*

X. *La Doctrine de Monroë et la Politique panaméricaine.* Correspondant 10 et 25 août 1906.

# TABLE DES MATIÈRES


PRÉFACE ..... 7
AVANT-PROPOS ..... 13
Quelques notions de géographie sur les Iles d'Aland .... 13

PREMIÈRE PARTIE

EXPOSÉ HISTORIQUE DE LA QUESTION D'ALAND

CHAPITRE I. — Aland Suédoise et la Conquête Russe 23
CHAPITRE II. — Neutralisation d'Aland ..... 32
CHAPITRE III. — La Crise de 1904-1908 ..... 41
CHAPITRE IV. — La Question d'Aland et la Guerre de 1914 ..... 56
CHAPITRE V. — Nouvel aspect de la Question d'Aland Le Plébiscite Alandais ..... 63
CHAPITRE VI. — La Question d'Aland devant la Conférence de la Paix. — Le Conflit Suédo-Finlandais ..... 80
CHAPITRE VII. — La Question d'Aland devant la Société des Nations ..... 99
CONCLUSION ..... 127

DEUXIÈME PARTIE

ESQUISSE D'UNE THÉORIE DU DROIT DES PEUPLES A DISPOSER D'EUX-MÊMES

CHAPITRE I. — Définition et fondement du droit des Peuples ..... 135
CHAPITRE II. — Règlementation ..... 159
CHAPITRE III. — Exercice du Droit des Peuples à disposer d'eux-mêmes ..... 185
CHAPITRE IV. — Contentieux du droit des Peuples 192
CHAPITRE V. — Historique du Droit des Peuples .... 195

TROISIÈME PARTIE

## ÉTUDE THÉORIQUE DE LA QUESTION D'ALAND

Le plébiscite Alandais ..... 287
§ I. — Les obstacles stratégiques ..... 293
§ II. — Les obstaclesde politique intérieure ..... 297
§ III. — Les obstacles économiques ..... 300
CONCLUSION .....

QUATRIÈME PARTIE

## LA SOLUTION DE LA QUESTION D'ALAND PAR LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Le Conseil de la Société des Nations et le Droit des Peuples à disposer d'eux-mêmes ..... 319

CONCLUSION GÉNÉRALE ..... 335

BIBLIOGRAPHIE ..... 345